

XVI legislatura

**A.S. 1032:  
"Rendiconto generale  
dell'Amministrazione dello Stato  
per l'esercizio finanziario 2007"**

Settembre 2008  
n. 5



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<b>1. NOTE SUL RUOLO GIURIDICO E LA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO.....</b>	<b>2</b>
<b>2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2007 .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato... 14</b>	
<i>2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato.....</i>	<i>20</i>
<i>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2006-2007.....</i>	<i>23</i>
<i>2.2.3 Spese finali per funzioni-obiettivo.....</i>	<i>24</i>
<i>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali.....</i>	<i>26</i>
<b>2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato .....</b>	<b>28</b>
<i>2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato.....</i>	<i>33</i>
<i>2.3.2 Spese finali per funzioni obiettivo .....</i>	<i>35</i>
<i>2.3.3 L'analisi economica delle spese finali.....</i>	<i>38</i>
<b>2.4 Residui .....</b>	<b>40</b>
<b>2.5 Il conto del patrimonio .....</b>	<b>44</b>
<b>3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1. Il conto del bilancio .....</b>	<b>47</b>
<i>3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive .....</i>	<i>47</i>
<i>3.1.2 I progressi conseguiti e le principali criticità gestionali .....</i>	<i>50</i>
<i>3.1.3 I rilievi contabili segnalati nel giudizio di parificazione della Corte dei conti. ....</i>	<i>55</i>
<b>3.2 Il conto del patrimonio.....</b>	<b>59</b>



## **PREMESSA**

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2007 (A.S. 1032), ha elaborato, come di consueto, elementi di analisi e di documentazione intesi ad agevolare la lettura parlamentare dei due testi.

Il presente lavoro, dopo aver svolto alcune sintetiche considerazioni sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato, con particolare riferimento alla crescente attenzione che la Corte dei conti viene attribuendo, in sede di giudizio di parificazione, al conto del patrimonio, illustra in sintesi, secondo uno schema consueto, i dati complessivi della gestione di competenza e di cassa del 2007, nonché la situazione dei residui.

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

## **1. NOTE SUL RUOLO GIURIDICO E LA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

Ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 468 del 1978, il rendiconto generale dello Stato predisposto dal Ministro del tesoro (ora Ministro dell'economia e delle finanze), entro il mese di giugno dell'esercizio successivo a quello di riferimento, viene prima trasmesso alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione e, successivamente, presentato al Parlamento attraverso apposito disegno di legge, unitamente al giudizio della Corte ed alla relativa relazione generale<sup>1</sup>.

L'esame parlamentare del rendiconto generale dello Stato assume un ruolo rilevante nel corretto funzionamento di una democrazia parlamentare. La funzione giuridico-costituzionale di tale esame per la parte concernente il conto del bilancio consiste, in sostanza, nella verifica, che il Parlamento svolge, nella forma della legge, che il Governo abbia effettivamente eseguito lo schema di previsione per l'entrata e di autorizzazione per la spesa nei termini preventivamente stabiliti dallo stesso Parlamento ai fini di un'ordinata gestione finanziaria dello Stato.

Le Camere approvano nuovamente con legge i risultati della gestione annuale rendendoli intangibili, ossia non revocabili o modificabili, con tutte le conseguenze che ciò comporta dal punto di vista giuridico e sotto il profilo economico-finanziario. In termini finanziari si fissa così ad un momento determinato il flusso della gestione dei conti statali, il che consente di comprendere attraverso quali modalità si passa dalla precedente legge di bilancio al nuovo progetto. Infatti, la proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2009 assume, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2007: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2008, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa). Dunque, il

---

<sup>1</sup> I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2007 sono stati fissati con la circolare ministeriale n. 11 del 19 marzo 2008.

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

È utile infine rammentare che il rendiconto del bilancio (anche nella versione che deriva dalla riforma del 1997) non può dare conto compiutamente dei flussi annuali di spesa ed entrata e della variazione delle consistenze di attività e passività patrimoniali per tutto il settore delle pubbliche amministrazioni; infatti, in tale settore confluiscono enti pubblici diversi dallo Stato centrale, dotati di autonomia finanziaria ed in grado di determinare variazioni significative che non si riflettono, in senso giuridico-contabile, sul bilancio e sul patrimonio dello Stato. In sostanza, i parametri rilevanti per l'Unione europea in materia di finanza pubblica sono ottenuti in un contesto diverso (sebbene strettamente collegato) e più ampio dei conti riferiti al bilancio ed al patrimonio dello Stato. Si tratta del conto delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che fa parte di un sistema contabile già definito, ai fini dell'Unione europea, da apposito regolamento e che non può essere comunque sottoposto all'approvazione del Parlamento sia per la natura dei dati ivi contenuti (di tipo statistico-economico piuttosto che giuridico-contabile) sia per differenze di natura istituzionale. Comunque, l'andamento del conto delle amministrazioni pubbliche è preso in considerazione dal Parlamento in una serie di occasioni rilevanti, a partire dall'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria.

In ordine alla sua struttura, il rendiconto generale comprende il conto consuntivo del bilancio ed il conto consuntivo generale del patrimonio a valore, nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni autonome.

### *Il conto del bilancio*

Il rendiconto dell'esercizio finanziario 2007, relativamente al conto del bilancio, è costruito secondo la struttura di quest'ultimo in

sede previsionale, facendo dunque riferimento alle u.p.b. e ai centri di responsabilità<sup>2</sup> (c.d. "classificazione economica semplificata").

In relazione al rendiconto per il 2007 l'organo di controllo, dopo aver ricordato che negli anni passati aveva più volte evidenziato l'insoddisfacente attuazione della legge 94 del 1997, intesa, fra l'altro, ad "assicurare il governo della finanza pubblica e la misurazione dei risultati ai fini della valutazione delle politiche pubbliche", ha sottolineato che sul punto si riscontrano "significativi elementi di novità". Infatti, la sessione di bilancio per il 2008 ha conosciuto l'esperienza innovativa del riferimento - nel bilancio a legislazione vigente e nella finanziaria - alle missioni e, nel loro ambito, ai programmi<sup>3</sup>.

La Corte ha rilevato poi l'importanza nel nuovo contesto del cosiddetto allegato conoscitivo elaborato dalla RGS, che consente una visione complessiva, con specifico riguardo all'allocazione della spesa.

Per quanto concerne specificamente la fase di rendicontazione, la riclassificazione del bilancio ha indotto la Corte dei conti ad anticipare all'esercizio 2007 l'analisi dei risultati del rendiconto sulla base delle missioni e dei programmi, come risulta dal programma del lavoro sul rendiconto generale dello Stato definito nella deliberazione n. 37 dell'organo di controllo. Si ricorda che le missioni sono state aggregate dalla Corte dei conti a fini organizzativi e *ratione materiae* in 5 aree funzionali, denominate politiche pubbliche, con l'obiettivo di potenziare la propria funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento<sup>4</sup>.

Sempre sul punto giova rammentare la previsione dell'obbligo di relazione posto a carico di ciascuna Amministrazione sui risultati di gestione relativi alle principali leggi di spesa, come peraltro espressamente previsto dall'articolo 13 del citato d.lgs. n. 279 del 1997, in cui si espone il dettaglio dei livelli di conseguimento delle relative finalità.

Inoltre, la "finanziaria" per il 2007 (articolo 1, comma 480) ha previsto la trasmissione da parte delle Amministrazioni statali di un

---

<sup>2</sup> Con appositi allegati al conto del bilancio vengono inoltre illustrati, a livello di u.p.b. e di capitoli, le risultanze della gestione in termini di somme impegnate, pagate e rimaste da pagare per la spesa, somme accertate, riscosse e rimaste da incassare per le entrate.

<sup>3</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2007*, Vol. I, pag. 399.

<sup>4</sup> V. anche SERVIZIO DEL BILANCIO, Documento di base n. 44, *La decisione di bilancio per il triennio 2008-2010*, aprile 2008, pagg. 42-43.

rapporto sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza. Si ricorda che in ottemperanza a detta disposizione è stata presentata - sia pur soltanto dal Ministero degli Affari esteri - una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa (doc. CCVIII, n. 1).

In riferimento all'esercizio 2007 resta comunque il fatto per cui non è ancora del tutto possibile effettuare né la prevista valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti dagli indicatori di efficacia e di efficienza e agli scopi delle principali leggi di spesa, né il completo raccordo tra dati di bilancio e dati del conto delle pubbliche amministrazioni<sup>5</sup>.

### *Il conto del patrimonio*

Il conto generale del patrimonio costituisce la parte II del rendiconto generale dello Stato ed è il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato quale risulta in chiusura di esercizio per effetto delle variazioni e delle trasformazioni prodotte nei suoi componenti attivi e passivi dalla gestione di bilancio o da qualsiasi altra causa (articolo 22 della legge n. 468 del 5 agosto 1978, e successive modificazioni ed integrazioni).

Sul piano procedimentale vale anche la pena di ricordare che la novità a partire dal 1998 è stata che, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati del disegno di legge in esame, il Governo presentò un emendamento grazie al quale si approvava anche il conto generale del patrimonio. Si tratta di una novità sostanziale, sulla quale è utile ripetere qualche considerazione supplementare di metodo.

L'approvazione del conto del patrimonio si colloca in linea con il comma 1 dell'articolo 81 della Costituzione ("Le Camere approvano

---

<sup>5</sup> Congiuntamente alla elaborazione di nuovi strumenti di raccordo tra dati di contabilità finanziaria e valori di contabilità economica è da segnalarsi - allo scopo di procedere all'approntamento di specifici indicatori di efficienza ed economicità della spesa - il tentativo compiuto negli ultimi anni dalla R.G.S. di procedere alla riconciliazione dei flussi finanziari sostenuti con i costi economici sostenuti dalle amministrazioni- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.B. - *Rilevazione dei costi 2006, riconciliazione con il Rendiconto generale dello Stato*. Si segnala, altresì, sempre in tema di nuovi strumenti di raccordo tra dati di contabilità finanziaria e valori di contabilità economica, che è stata attivata dal 2005 a cura del Dipartimento della R.G.S. la procedura di monitoraggio mensile degli incassi e dei pagamenti del Bilancio dello Stato mediante l'elaborazione di un documento di sintesi delle movimentazioni avvenute - riclassificate secondo criteri di contabilità nazionale -, documento trasmesso al Parlamento (cd. "bilancio semplificato").

ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo.") e con l'articolo 130 del Regolamento del Senato che, facendo riferimento al "disegno di legge concernente il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato" rinvia, implicitamente, la definizione del contenuto del rendiconto alle norme di contabilità generale. Peraltro, come già ricordato, tali norme includono il conto del patrimonio nel rendiconto.

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

D'altra parte, come dianzi ricordato, la stessa legge di riforma del bilancio affronta la questione del conto del patrimonio sotto il profilo di una maggiore significatività di tale documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale. Questa linea evolutiva, che peraltro attende ancora una completa attuazione (e che comunque è destinata a subire innovazioni a seguito del decreto-legge n. 63 del 2002), è stata valorizzata con l'inserimento di un esplicito richiamo alle complessive risultanze patrimoniali nella legge di approvazione del rendiconto.

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

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

b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale<sup>6</sup>.

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002<sup>7</sup>, emanato in attuazione dell'articolo 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, ha introdotto una nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato, sostitutiva di quella riportata nella tabella C allegata al decreto del 1997, nonché l'indicazione dei criteri di valutazione di tali elementi. Tale normativa ha introdotto una nuova impostazione del conto generale del patrimonio, attuata a partire dal rendiconto per il 2002, accentuando, come richiesto dalla legge di riforma, la significatività del documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale.

Il rendiconto patrimoniale del 2007 espone quindi, come previsto dalla circolare n. 13 del 1 marzo 2002, emanata per la ristrutturazione del conto patrimoniale in questione, le componenti attive e passive del patrimonio dello Stato raccordate alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95<sup>8</sup>.

A seguito del citato D.M. del 18 aprile 2002 la struttura del rendiconto patrimoniale, oltre alla consueta nota preliminare, espone due parti, la seconda delle quali contiene la dimostrazione di concordanza tra i dati patrimoniali e quelli del conto del bilancio, alla luce dell'impostazione del bilancio per unità previsionali di base, e in particolare per le spese secondo le funzioni obiettivo, ossia le missioni istituzionali perseguite da ciascuna amministrazione.

La Sezione I espone distintamente i conti accessi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con il SEC '95,

---

<sup>6</sup> Tali indicazioni sono contenute nell'articolo 22 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni ed integrazioni; inoltre, per la sua elaborazione si osservano le disposizioni contenute nella legge n. 94 del 3 aprile 1997 e nel d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, nonché, da ultimo, nel decreto interministeriale del 18 aprile 2002 (pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003), che classifica le attività e le passività patrimoniali in funzione della loro idoneità ad essere "suscettibili di utilizzazione economica"; infine, in via amministrativa, si osservano le istruzioni contenute nella circolare n. 13 del 1 marzo 2002, emanata per la ristrutturazione di tale documento contabile.

<sup>7</sup> Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

<sup>8</sup> Di cui al Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

come specificato negli allegati 1 e 2 al citato decreto del 18 aprile 2002.

Sul piano contabile, la suddetta classificazione distingue tre macroaggregati di primo livello: le attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); le attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); le attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione). I macroaggregati di primo livello sono poi ulteriormente distinti in tre successivi livelli.

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, che nella versione del rendiconto adottata sino al 2001 erano riportati nel conto generale n. 3, l'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 ha reso necessaria una riclassificazione (oltre che l'individuazione e classificazione) dei beni demaniali suscettibili di utilizzazione economica, prima esclusi dal conto generale del patrimonio. La classificazione dei beni e la loro appartenenza alle "attività non finanziarie prodotte e non prodotte", quale risulta dal citato allegato 1 al decreto interministeriale del 18 aprile 2002, appare voler esprimere una logica economica in ordine alla rappresentazione dell'attivo patrimoniale che si differenzia da quella derivante da esigenze giuridico-amministrative su cui si basavano le "categorie" precedentemente riportate nel Conto generale n. 3<sup>9</sup>.

In ordine agli strumenti conoscitivi e di governo della finanza pubblica va segnalato che a decorrere dal rendiconto 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha affiancato, alla tradizionale documentazione analitica e di sintesi della situazione patrimoniale propria del rendiconto, una rielaborazione della situazione patrimoniale<sup>10</sup> espressa in chiave di valori correnti, a cui si è aggiunto un documento di analisi sui possibili proventi derivanti dalle privatizzazioni o cessioni di elementi dell'attivo patrimoniale<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Tali valutazioni sono ribadite dalla circolare n. 13 del 12 marzo 2003, in tema di ristrutturazione del conto generale del patrimonio dello Stato in attuazione del d.lgs. n. 279 del 1997. D.M. 18 aprile 2002 (pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003).

<sup>10</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato spa, *Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, stime 2001-2004 (versione in bozza di ottobre 2005).

<sup>11</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato S.p.A., *Piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008*.

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

Con tale operazione, che completa quella ricognitoria avente l'esplicita finalità di pervenire ad una valutazione della posizione "netta" nella sua accezione tecnico-contabile (attraverso la contrapposizione dei valori dell'attivo e del passivo rivalutati, indipendentemente dalla connotazione giuridica e natura propria dei cespiti), si è impostata la ricognizione della ricchezza suscettibile di procurare proventi da impiegare ai fini della riduzione del debito pubblico<sup>12</sup>.

Si ricorda che, in base al predetto documento, il valore del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche per il 2004 ammontava a 1.754.761 mln di euro<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Dalla ricognizione dei dati di sintesi riportati nel documento a fini di rappresentazione ed analisi economica della situazione finanziario-patrimoniale emergerebbe che l'Italia, nel confronto internazionale col Conto Patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche di altri paesi sviluppati, presenta una percentuale del rapporto Attività patrimoniali - P.I.L. sensibilmente elevata e pari al 134,5%, a fronte di un valore medio del 60% per i paesi anglosassoni e del 100% per i paesi dell'Europa continentale. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *ivi*, pag. 8.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pag. 9.

## **2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI**

### **2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2007**

In sede di analisi del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, il cui contenuto consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nel corso del 2007, sembra utile riepilogare i dati di consuntivo di alcuni saldi di finanza pubblica realizzati nello scorso esercizio.

In questo paragrafo si riportano brevemente i dati definitivi di consuntivo per il 2007 relativi alla Pubblica Amministrazione (P.A.), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nel Trattato di Maastricht. I saldi esposti non si trovano nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse dall'amministrazione centrale) di una diversa raffigurazione della medesima gestione complessiva (del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio e compiutamente rappresentata nel rendiconto. Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare l'effetto della gestione di bilancio (competenza e residui) sulla complessiva situazione del Tesoro tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 5 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

Del resto, l'esplicitazione del collegamento tra detti saldi e la gestione del bilancio era richiesta dalla citata legge n. 94 del 1997 (articolo 5, comma 1, lettera f)), di delega per la riforma del bilancio dello Stato, poiché ciò avrebbe consentito di individuare nell'esame del Rendiconto un momento di riscontro dell'indirizzo politico-finanziario attraverso la valutazione dei risultati ottenuti, in termini di

realizzazione degli obiettivi incorporati nella legge di bilancio e perseguiti dal Governo. Le informazioni attualmente disponibili non consentono ancora questo raccordo esplicito e la delega non è stata esercitata. Viene qui riassunto dunque l'andamento dei principali aggregati riferiti alla Pubblica Amministrazione.

\* \* \* \* \*

Sulla base dei dati riportati nei "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche 1980-2007" pubblicati dall'ISTAT<sup>14</sup>, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto consolidato delle PP.AA. per il periodo 2001-2007, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare dal 3,1% del 2001, al 2,9% del 2002, al 3,5% del 2003 e del 2004 al 4,2% del 2005, per poi attestarsi nel 2006 al 3,4% (ma al 2,4%, al netto degli oneri per l'accollo da parte dello Stato dei debiti connessi alla TAV) e scendere all'1,9% nel 2007.

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2007 rispetto all'anno precedente è ascrivibile quasi interamente all'aumento di 1,3 punti percentuali sul PIL delle entrate totali, risultato determinato dall'andamento estremamente favorevole del gettito per imposte, che conferma il *trend* già evidenziato nel 2006. Per quanto riguarda la spesa primaria, quelle per redditi di lavoro, per prestazioni sociali in natura e per beni e consumi intermedi decrescono leggermente, passando rispettivamente dall'11% al 10,7%, dal 2,8% al 2,7% e dal 5,3% al 5,2% in rapporto al PIL. Si registra invece una lieve crescita della spesa per prestazioni sociali in denaro, che si attesta sul 17,3% del PIL, a fronte del 17,1% registrato l'anno prima, crescita ascrivibile soprattutto alla componente diversa dalle pensioni.

Per quanto concerne l'avanzo primario, esso segna un cospicuo incremento, passando dall'1,3% del PIL del 2006 al 3,1% nel 2007.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno si è attestato nel 2007 a 29.564 mln di

---

<sup>14</sup> ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche SEC95 - anni 1980-2007*, 18 giugno 2008.

euro (pari all'1,9% del PIL), in ulteriore discesa rispetto al dato registrato nel 2006 (34.449 milioni, pari al 2,3% del P.I.L.), dopo che nel 2005 tale saldo ammontava a circa 60 miliardi di euro (4,2% del P.I.L.)<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul PIL ha registrato nel 2007 un valore del 104%, interrompendo così la tendenza al rialzo registrata nel precedente biennio dopo che nel 2004 era stato raggiunto il livello minimo (103,8%) nel processo di rientro del debito pubblico avviato nel 1995.

**Rapporti caratteristici del conto economico consolidato  
delle amministrazioni pubbliche**

Fonte: ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche*,  
Comunicato stampa del 18 giugno 2008

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Indebitamento netto/Pil	-3,4	-1,9
Saldo primario/Pil	1,3	3,1
Debito pubblico/Pil	106,5	104

Giova ricordare, con riferimento alla consistenza del debito degli enti territoriali, che la Corte dei Conti<sup>16</sup> evidenzia il ridimensionamento della forte crescita del debito registrata negli ultimi anni. Infatti, l'entità dello *stock* ha raggiunto nel 2007 i 109.359 mln di euro (105.617 mln di euro nel 2006), con un incremento del 3,5 per cento. Rispetto al debito delle Amministrazioni pubbliche la quota percentuale riferita agli enti territoriali si attesta al 6,9 per cento, in lieve aumento rispetto al 6,7 per cento dell'anno precedente, mentre rispetto al PIL la quota di debito appartenente a tali enti si conferma sui valori dell'anno precedente, pari al 7,1 per cento circa.

<sup>15</sup> V. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa e situazione di cassa al 31 marzo 2008*, pagina 4.

<sup>16</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007*, Vol. I, pag. 32.

## Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

**Anni 2004-2007**

(in milioni di euro)

Fonte: ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, Comunicato stampa del 18 giugno 2008*

Voci economiche	2004	2005	2006	2007	Variazioni %		
					2005/2004	2006/2005	2007/2006
Spesa per consumi finali	276.238	290.818	299.074	303.950	5,3%	2,8%	1,6%
<i>di cui: redditi da lavoro dipendente</i>	<i>149.866</i>	<i>156.542</i>	<i>162.889</i>	<i>164.645</i>	<i>4,5%</i>	<i>4,1%</i>	<i>1,1%</i>
<i>consumi intermedi</i>	<i>75.039</i>	<i>78.577</i>	<i>77.661</i>	<i>79.738</i>	<i>4,7%</i>	<i>-1,2%</i>	<i>2,7%</i>
<i>prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	<i>37.949</i>	<i>40.246</i>	<i>41.331</i>	<i>41.722</i>	<i>6,1%</i>	<i>2,7%</i>	<i>0,9%</i>
Prestazioni sociali in denaro	234.701	242.346	252.119	265.284	3,3%	4,0%	5,2%
Imposte dirette pagate dalla P.A.	1.049	973	893	914	-7,2%	-8,2%	2,4%
Altre uscite correnti	48.447	50.215	52.329	55.903	3,6%	4,2%	6,8%
<b>Uscite correnti al netto di interessi</b>	<b>547.051</b>	<b>568.899</b>	<b>587.222</b>	<b>608.206</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,6%</b>
Interessi passivi	65.509	64.700	68.244	76.726	-1,2%	5,5%	12,4%
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>612.560</b>	<b>633.599</b>	<b>655.466</b>	<b>684.932</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,5%</b>	<b>4,5%</b>
Investimenti fissi lordi	33.758	33.870	34.951	36.369	0,3%	3,2%	4,1%
Contributi agli investimenti	20.071	21.988	22.292	24.769	9,6%	1,4%	11,1%
Altre uscite in c/capitale	1.150	2.519	16.765	7.355	-	-	-
<b>Totale uscite in c/capitale</b>	<b>54.979</b>	<b>58.377</b>	<b>74.008</b>	<b>68.493</b>	<b>6,2%</b>	<b>26,8%</b>	<b>-7,5%</b>
<b>Totale uscite complessive</b>	<b>667.539</b>	<b>691.976</b>	<b>729.474</b>	<b>753.425</b>	<b>3,7%</b>	<b>5,4%</b>	<b>3,3%</b>
Risultato lordo di gestione	23.043	24.363	25.429	26.616	5,7%	4,4%	4,7%
Imposte dirette	185.378	189.815	213.308	233.660	2,4%	12,4%	9,5%
Imposte indirette	195.455	202.736	220.181	225.928	3,7%	8,6%	2,6%
Contributi sociali effettivi	172.393	179.972	186.072	200.911	4,4%	3,4%	8,0%
Contributi sociali figurativi	3.575	3.473	3.611	3.861	-2,9%	4,0%	6,9%
Altre entrate correnti	27.203	25.237	26.765	28.656	-7,2%	6,1%	7,1%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>607.047</b>	<b>625.596</b>	<b>675.366</b>	<b>719.632</b>	<b>3,1%</b>	<b>8,0%</b>	<b>6,6%</b>
Imposte in c/capitale	8.374	1.871	225	300	-77,7%	-88,0%	33,3%
Altre entrate in c/capitale	3.806	4.081	4.249	4.314	7,2%	4,1%	1,5%
<b>Totale entrate in c/capitale</b>	<b>12.180</b>	<b>5.952</b>	<b>4.474</b>	<b>4.614</b>	<b>-51,1%</b>	<b>-24,8%</b>	<b>3,1%</b>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>619.227</b>	<b>631.548</b>	<b>679.840</b>	<b>724.246</b>	<b>2,0%</b>	<b>7,6%</b>	<b>6,5%</b>
<b>Saldo corrente</b>	<b>59.996</b>	<b>56.697</b>	<b>88.144</b>	<b>111.426</b>	-	-	-
<b>Risparmio lordo (+) o disavanzo</b>	<b>-5.513</b>	<b>-8.003</b>	<b>19.900</b>	<b>34.700</b>	-	-	-
<b>Saldo primario</b>	<b>17.197</b>	<b>4.272</b>	<b>18.610</b>	<b>47.547</b>	-	-	-
<b>Indebitamento</b>	<b>-48.312</b>	<b>-60.428</b>	<b>-49.634</b>	<b>-29.179</b>	-	-	-

## **2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato**

Per la gestione di competenza, la tabella 1 evidenzia sia la differenza fra le previsioni iniziali e quelle definitive di competenza che gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione, sempre di competenza, rispetto alle previsioni definitive; la tabella 2, invece, riporta i dati di competenza relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 1993 al 2007.

Preliminarmente, si conferma il divario tra i dati di previsione ed i risultati della gestione di competenza delle entrate e delle spese, pur in qualche misura fisiologico, che tuttavia evidenzia anche per il 2007 una sensibile differenza, nel confronto dei dati consuntivi con le previsioni definitive e con quelle iniziali, come evidenziato dall'ultima colonna della tabella 1.

Nel raffronto puntuale dei dati concernenti le previsioni di entrate e spese iniziali con quelle definitive, sempre per la gestione di competenza, emerge infatti per le entrate finali un incremento pari a 20.858 milioni di euro, pari al 4,5%, a fronte di un aumento del 3,75% registrato nel 2006 fra previsioni iniziali e definitive.

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive relativamente alle spese finali si attesta a 17.812 milioni di euro, corrispondente ad uno scostamento analogo a quello evidenziato per le entrate e quasi uguale a quello registrato nel 2006 per tale voce.

Prendendo in considerazione i dati assoluti registrati dal risparmio pubblico dal 1993 in poi (cfr. tabella 2), si evidenziano, in termini di competenza, valori negativi, che oscillano tra un valore minimo di -21,1 miliardi di euro nel 1993 e -35,6 miliardi nel 1995, nel periodo 1992-1996, mentre per il 1997 si realizzò un'inversione di tendenza, che portò ad un valore positivo di circa 22,6 miliardi. Nel 1998 la tendenza si è invertita nuovamente, evidenziando un valore negativo per circa 5,2 miliardi, con una successiva inversione di segno, che diventa dunque positivo, oscillando fra il valore minimo registrato nel 2005 (+1,5 mld di euro) e il valore massimo attinto proprio nel 2007, pari a circa 56 miliardi di euro, a fronte di previsioni definitive che stimavano un risparmio pubblico di poco inferiore a 16 mld di euro.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, il risultato complessivo della gestione di competenza 2007 registra un avanzo pari a 9.325 milioni di euro (in calo dai 12.949 milioni di euro del 2006, ma dopo che nel 2005 era stato superato il livello di 35.000 milioni in termini di disavanzo). Tale dato conferma quindi i progressi manifestati nel 2006 e corrisponde ad un netto miglioramento rispetto alle previsioni definitive, che stimavano un SNF corrispondente ad un disavanzo di 32.446 mln di euro.

Il confronto dei dati assoluti del saldo netto da finanziare relativo al periodo 1993-2007 (vedi tabella 2) evidenzia, a partire dal massimo storico del 1993 (75.700 mln di euro), un calo fino al netto miglioramento registrato nel 1997 (circa 12.100 milioni), che viene poi ridimensionato nel 1998 (circa 43.500 milioni), risultato, questo, migliorato nel 1999 (circa 29.800 milioni) e nel 2000 (circa 16.300 milioni), ma peggiorato nel 2001 (circa 32.800 milioni). Se nel 2002 si registrava ancora un incremento (43.941 milioni di euro), nel 2003 detto valore si mostra in sensibile flessione (32.121 milioni di euro), proseguendo il miglioramento nel 2004, con un dato pari a 21.150 milioni di euro, e riattestandosi nel 2005 su valori analoghi a quelli del 2003. Appare pertanto meritevole di nota l'inversione di segno relativa al dato del SNF riscontrata nell'ultimo biennio.

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 2007 che si attesta a 154.874 (sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente e migliore di quasi 69 miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive).

Il ricorso al mercato si presenta in netto miglioramento, anche se rapportato al livello del limite massimo stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria per il 2007, pari a 240.500 milioni di euro (l'analogo dato era di 244.000 milioni nel 2006). Tale importo, secondo quanto indicato nel comma 3 del medesimo articolo 1, si intendeva al netto delle operazioni da effettuare per rimborsare prima della scadenza o ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.

L'analisi dell'andamento del ricorso al mercato nel periodo fra il 1993 e il 2007, come si evince dalla tabella 2, pur essendo

discontinuo, oscilla da un minimo di circa 125.000 milioni nel 1993 ad un valore di circa 170.400 milioni nel 1995; dopo una flessione nel 1996 e nel 1997, nel 1998 si registra un netto incremento, che porta il valore ad oltre 214.200 milioni, ridimensionato nel 1999 a circa 206.600 milioni, a circa 181.700 milioni nel 2000 e risalito a circa 219.100 milioni nel 2001 e a 234.899 nel 2002. Nel 2003 la grandezza in questione saliva ancora attestandosi a 262,9 mld di euro, mentre negli ultimi anni il dato piega verso il basso, attestandosi a 214.084 mln di euro nel 2004, a 203.523 mln di euro nel 2005, a 150.671 mln di euro nel 2006, per restare sostanzialmente stabile nel 2007 (154.874 mln di euro).

## Tabella n. 1

### Dati di competenza al lordo delle regolazioni (milioni di euro)

	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Differenza (B-A)	Accertamenti o impegni (C)	Differenza (C-B)
Entrate tributarie	431.600	440.510	8.910	444.168	3.658
Entrate extratributarie	25.497	33.216	7.719	49.382	16.166
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>457.097</b>	<b>473.726</b>	<b>16.629</b>	<b>493.550</b>	<b>19.824</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	2.139	6.368	4.229	6.121	-247
<b>Totale entrate finali</b>	<b>459.236</b>	<b>480.094</b>	<b>20.858</b>	<b>499.671</b>	<b>19.577</b>
Accensione prestiti	224.591	211.314	-13.277	182.747	-28.567
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>683.827</b>	<b>691.408</b>	<b>7.581</b>	<b>682.418</b>	<b>-8.990</b>
Spese correnti	445.309	457.767	12.458	437.189	-20.578
Spese in conto capitale	49.419	54.773	5.354	53.157	-1.616
<b>Totale spese finali</b>	<b>494.728</b>	<b>512.540</b>	<b>17.812</b>	<b>490.346</b>	<b>-22.194</b>
Rimborso prestiti	189.099	191.194	2.095	164.199	-26.995
<b>Totale spese complessive</b>	<b>683.827</b>	<b>703.734</b>	<b>19.907</b>	<b>654.545</b>	<b>-49.189</b>

### Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	11.787	15.960	4.173	56.361	40.401
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-35.492	-32.446	3.046	9.325	41.771
Ricorso al mercato finanziario	-224.591	-223.640	951	-154.874	68.766

## Tabella n. 2

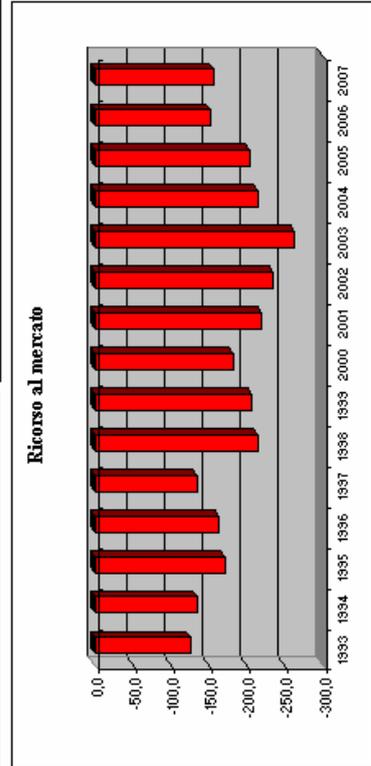
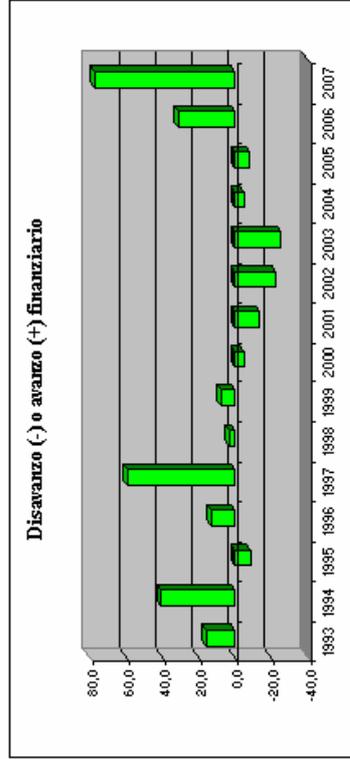
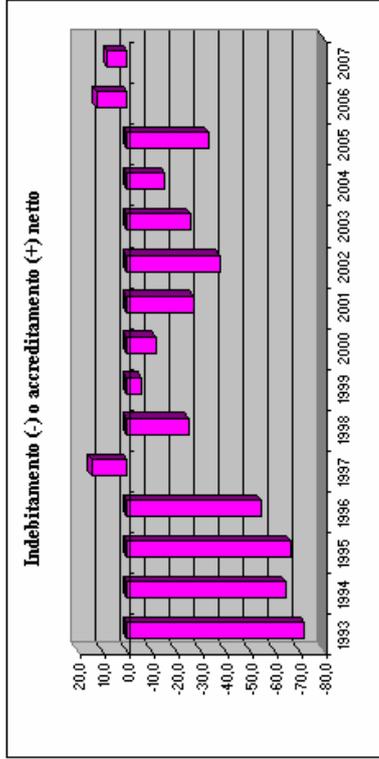
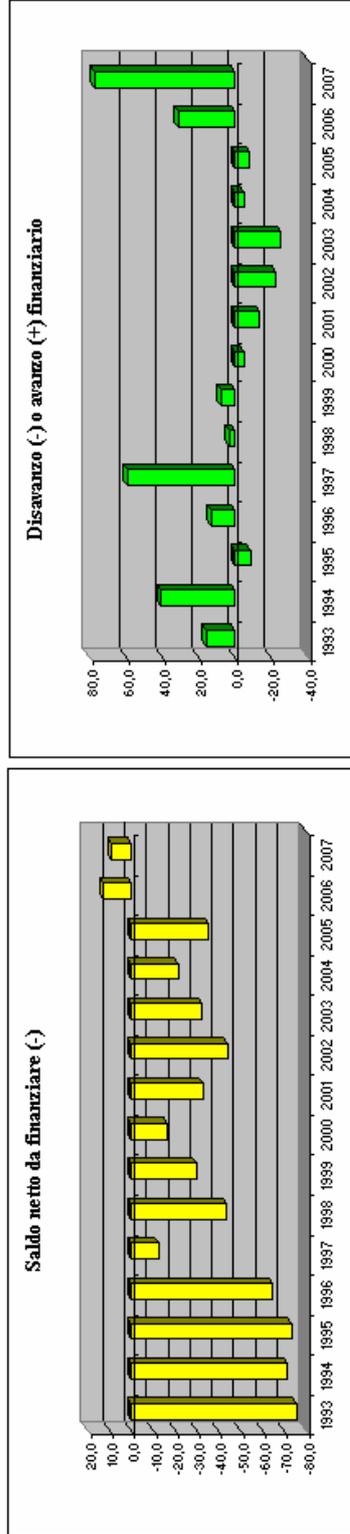
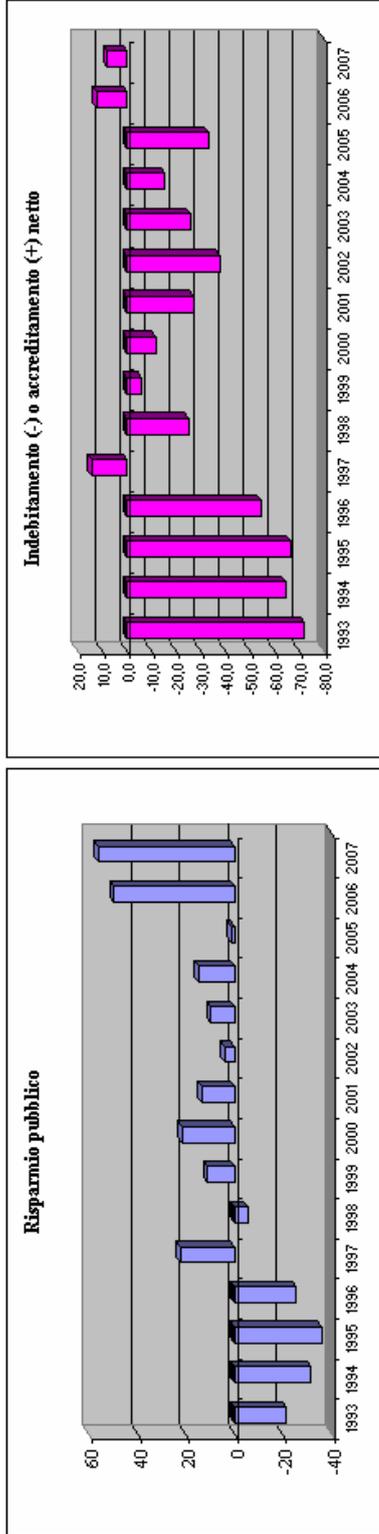
### Risultati differenziali: serie storica 1993-2007

(Fonte: Corte dei Conti)

#### Dati di competenza (miliardi di euro)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Risparmio pubblico</b>	-21,1	-31,2	-35,6	-25,3	22,6	-5,2	11,4	21,9	13,6	4,4	10	15,2	1,5	50,0	56,4
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	-71,9	-64,3	-66,1	-54,2	14,0	-24,9	-6,2	-11,8	-27,2	-37,6	-25,8	-15,5	-33,1	12,2	7,9
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-75,7	-71,3	-73,3	-64,8	-12,1	-43,5	-29,8	-16,3	-32,8	-43,9	-32,1	-21,2	-35,2	12,9	9,3
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	15,8	40,8	-8,4	13,3	59,3	3,4	7,9	-5,0	-13,6	-22,6	-25,4	-5,0	-8,1	31,4	77,5
<b>Ricorso al mercato</b>	125,0	133,4	170,4	162,7	134,3	214,2	206,6	181,7	219,1	234,8	262,9	214,0	203,5	150,7	154,9

## Risultati differenziali: serie storica 1993-2007 - Dati di competenza



### **2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato**

Nel confronto con i dati gestionali lo scostamento registrato, per quanto riguarda le entrate finali, tra previsioni definitive ed il volume accertato è stato pari a + 19.577 milioni di euro, pari al 4%, mentre nel 2006 il *gap* ammontava a 45.665 milioni di euro, con uno scostamento rispetto alle previsioni di poco superiore al 10%.

Il raffronto del dato di spesa finale quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a - 22.194, di poco superiore al 4%, mentre nel 2006 tale dato si attestava sui - 12.289 milioni di euro (il 2,5% in meno della previsione definitiva).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che il suddetto risultato è ascrivibile in maniera preponderante alle entrate extratributarie, aumentate di circa 16 mld di euro rispetto alle previsioni definitive, il che corrisponde ad una percentuale di incremento che sfiora il 50% (nel 2006 l'aumento di tale posta rispetto alle previsioni aveva raggiunto il 70%). Fra l'altro, il cospicuo miglioramento sopra descritto inerente le entrate extratributarie si innesta su un *trend* di crescita di tale titolo rispetto alle previsioni riscontrato già nel 2004 (+ 7.149 mln di euro per una percentuale pari al 25%)<sup>17</sup> e nel 2005 (+ 14.684 milioni di euro per una percentuale pari al 50%).

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, i valori indicati nelle previsioni iniziali (circa 12 mld di euro) e in quelle definitive (circa 16 mld di euro) - i cui valori corrispondenti nel 2006 erano negativi rispettivamente per circa 11 e 8 mld di euro - sono risultati ampiamente inferiori rispetto al risultato di gestione, positivo per oltre 56 mld di euro (nel 2006 quasi 50 mld di euro).

In relazione al SNF, a fronte di un miglioramento nelle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per 3.046 milioni di euro,

---

<sup>17</sup> L'incremento delle entrate extratributarie si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che registra un incremento degli accertamenti rispetto alle previsioni iniziali pari a 6.673 mln di euro.

che passano da valori iniziali negativi pari a 35.492 a valori definitivi pari a 32.446 milioni di euro, il che rappresenta comunque uno scarto contenuto (sia pur di segno inverso rispetto a quello dell'anno precedente), si evidenzia un risultato effettivo della gestione in miglioramento di 41.771 milioni di euro (57.954 milioni nel 2006) sulle previsioni definitive, miglioramento tale da garantire un segno positivo per il saldo in esame.

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 68.766 (83.458 nel 2006) milioni rispetto alle previsioni definitive dell'anno.

Tale flessione è ascrivibile, oltre che al dato relativo al saldo netto da finanziare, al minor ricorso a prestiti di medio e lungo termine (Titolo IV), la cui cifra in termini di accertamenti e di incassi di gestione si attesta a 182.747 mln di euro (dato pressoché identico a quello del 2006), in calo rispetto alle previsioni definitive di 28.567 mln e 75.457 mln rispettivamente.

## Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

(milioni di euro)

Tributi	2006	2007	Var % 2007/2006
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>429.363</b>	<b>444.167</b>	<b>3,4%</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	222.658	234.212	5,2%
Tasse ed imposte sugli affari	156.305	157.713	0,9%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	29.676	30.303	2,1%
Monopoli	9.943	10.346	4,1%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	10.781	11.593	7,5%
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>48.759</b>	<b>49.381</b>	<b>1,3%</b>
Proventi speciali	772	803	4,0%
Proventi di servizi pubblici minori	7.267	7.330	0,9%
Proventi dei beni dello Stato	293	255	-13,0%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	4.109	2.935	-28,6%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	7.912	5.327	-32,7%
Recuperi, rimborsi e contributi	26.032	30.292	16,4%
Partite che si compensano nella spesa	2.374	2.439	2,7%
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>1.921</b>	<b>6.122</b>	<b>218,7%</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	223	3.628	1526,9%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	163	0,0%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.535	2.331	51,9%
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>480.043</b>	<b>499.670</b>	<b>4,1%</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>182.127</b>	<b>182.747</b>	<b>0,3%</b>
<b>ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>662.170</b>	<b>682.417</b>	<b>3,1%</b>

### **2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2006-2007**

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2006-2007 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto l'incremento delle entrate finali, passate dai 480.043 mln di euro del 2006 ai 499.671 mln di euro accertati del 2007 (+ 4,1%). In tale ambito quelle tributarie hanno registrato un incremento del 3,4 per cento rispetto al 2006 (ascrivibile alle imposte sul patrimonio e sul reddito e al lotto, lotterie ed altri giochi) e quelle extratributarie dell'1,3% (nel cui ambito emergono, in valore assoluto, gli aumenti relativi ai recuperi, rimborsi e contributi, ai quali è da ascrivere quasi *in toto* l'incremento), mentre le entrate provenienti dall'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti sono salite a 6.121 mln di euro, dopo essere scese a 1.921 mln di euro nel 2006 dai 10.075 mln del 2005. Tale risultato positivo è riconducibile agli accertamenti connessi alla vendita di beni ed affrancazione di canoni, aumentati del 1527% rispetto al 2006.

### **2.2.3 Spese finali per funzioni-obiettivo**

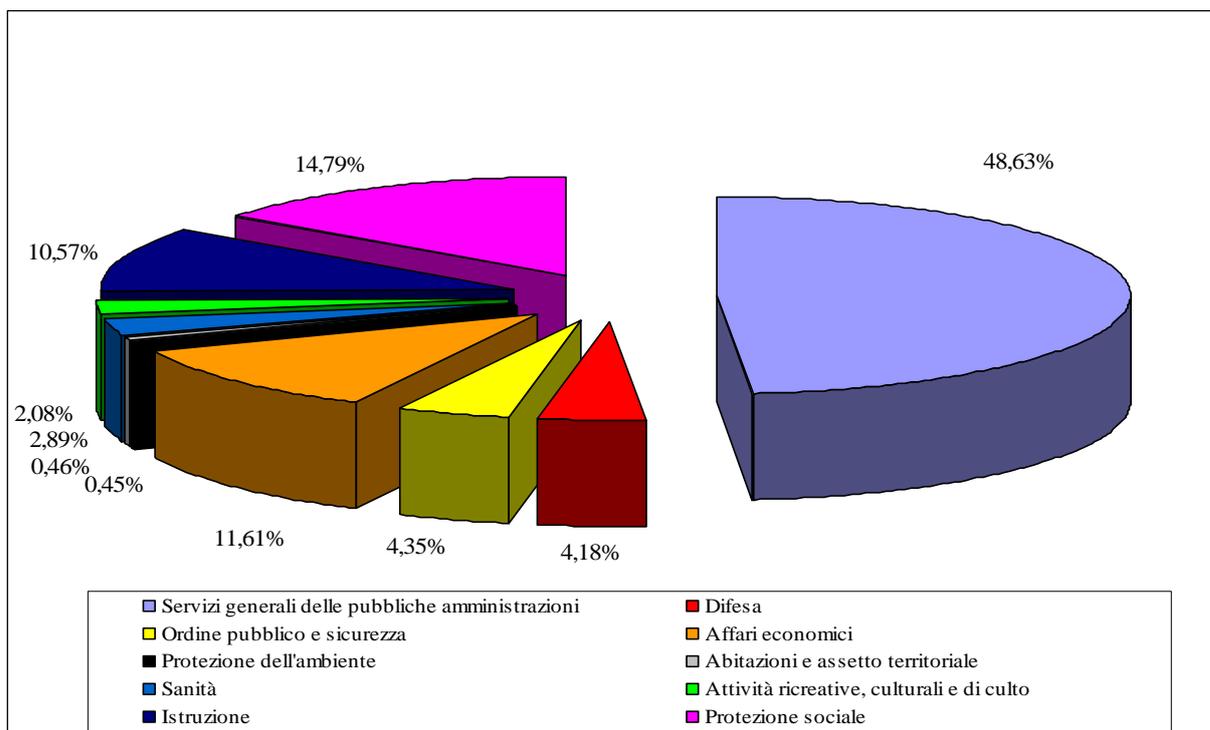
Giova poi dare conto brevemente dell'analisi delle spese finali per funzioni-obiettivo, grazie alle quali si evince che i servizi generali delle pubbliche amministrazioni assorbono circa il 48,6% (confermando in sostanza il dato registrato nel 2005 e 2006) degli impegni relativi alle spese finali e che le altre funzioni rilevanti riguardano la protezione sociale, che ammonta al 14,8%, (anch'esso analogo al dato relativo al 2006), gli affari economici, saliti all'11,6% dal 10,3% del 2006 e l'istruzione, tornata sui livelli del 2005 (10,6%), dopo aver raggiunto il 12% nel 2006.

Nel dettaglio, nell'ambito funzionale dei servizi generali riveste un particolare rilievo la quota di impegni relativa agli affari finanziari e fiscali, che ammontano a 56.866 milioni di euro (51.304 milioni di euro nel 2006), di cui la sola gestione dei tributi concretizza impegni di spesa pari a 39.711 (33.559 nel 2006) milioni di euro. Nel medesimo ambito si rileva inoltre la quota destinata alla regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità, stabile intorno ai 9 mld di euro nell'ultimo triennio.

Ponendosi nell'ottica del raffronto fra le risultanze del rendiconto e le previsioni di spesa, si evidenziano, in valore assoluto, i decrementi per i servizi generali delle PPAA (circa 14 mld di euro) e per gli affari economici (circa 3 mld di euro).

### Analisi delle spese finali per funzione obiettivo (Dati di competenza)

Funzioni obiettivo	Impegni	Rapporti percentuali
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	238.454.302	48,63%
Difesa	20.508.098	4,18%
Ordine pubblico e sicurezza	21.346.011	4,35%
Affari economici	56.906.943	11,61%
Protezione dell'ambiente	2.197.599	0,45%
Abitazioni e assetto territoriale	2.269.683	0,46%
Sanità	14.168.126	2,89%
Attività ricreative, culturali e di culto	10.175.761	2,08%
Istruzione	51.821.203	10,57%
Protezione sociale	72.498.168	14,79%
<b>Totale</b>	<b>490.345.894</b>	<b>100,00%</b>



## **2.2.4 L'analisi economica delle spese finali**

Particolare interesse rivestono le informazioni deducibili dai dati ricavati dall'analisi economica delle spese finali.

Al riguardo, è possibile osservare come la spesa di parte corrente abbia generato impegni per 437.189 milioni di euro (a fronte di 428.139 nel 2006), mentre quella in conto capitale per 53.157 milioni di euro (era 38.954 milioni di euro nel 2006), rispettivamente pari all'89,1% (il 91,7% nel 2006) ed al 10,9% (l'8,3% nel 2006) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente pari a quasi 85 mld di euro (in calo dagli 88 mld del 2006) - pari al 19,3% delle spese finali -, per trasferimenti correnti a PPAA pari a quasi 195 mld di euro (182 mld nel 2006), corrispondenti al 44,5% del totale e per interessi passivi e redditi da capitale in misura pari a circa 68 mld di euro (in diminuzione dai quasi 71 mld di euro relativi al 2006), corrispondenti al 15,6% del totale.

Le spese di funzionamento mostrano un decremento di quasi 3 mld di euro rispetto alle previsioni definitive (sfiorando a consuntivo gli 86 mld di euro), mentre quelle correlate agli interventi registrano un calo rispetto al dato previsionale di circa 5 mld di euro (si sono attestate sui 265 mld di euro). Anche gli oneri comuni sono diminuiti, passando dai circa 16 mld di euro previsti ai 12 mld effettivamente impegnati. Ancora maggiore il decremento degli impegni per gli oneri del debito pubblico, diminuiti di circa 8,5 mld di euro rispetto alle previsioni.

## Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2006	2007	Var % 2007/2006
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>428.141</b>	<b>437.192</b>	<b>2,1%</b>
Redditi da lavoro dipendente	88.213	84.784	-3,9%
Consumi intermedi	12.163	10.981	-9,7%
Imposte pagate sulla produzione	4.844	4.550	-6,1%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	182.512	194.710	6,7%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	4.668	6.746	44,5%
Trasferimenti correnti a estero	1.576	2.629	66,8%
Interessi passivi e redditi da capitale	70.801	68.203	-3,7%
Poste correttive e compensative	43.274	43.628	0,8%
Trasferimenti correnti a imprese	4.599	5.805	26,2%
Risorse proprie CEE	14.577	14.410	-1,1%
Ammortamenti	163	163	0,0%
Altre uscite correnti	751	583	-22,4%
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>38.953</b>	<b>53.157</b>	<b>36,5%</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.138	6.120	47,9%
Contributi agli investimenti	14.769	19.547	32,4%
Contributi agli investimenti ad imprese	10.107	10.373	2,6%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	130	152	16,9%
Contributi agli investimenti a estero	399	1.016	154,6%
Altri trasferimenti in conto capitale	8.626	15.008	74,0%
Acquisizioni di attività finanziarie	784	941	20,0%
<b>TOTALE</b>	<b>467.094</b>	<b>490.349</b>	<b>5,0%</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>163.620</b>	<b>164.199</b>	<b>0,4%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>630.714</b>	<b>654.548</b>	<b>3,8%</b>

## **2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato**

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2007 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato positivo per 14.009 milioni, in crescita di quasi 10.000 rispetto al dato relativo al 2006.

Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 4) si osservano: risultati negativi dal 1993 al 1996 con valori assoluti oscillanti da un minimo di circa 23.000 milioni di euro nel 1993 ad un massimo di circa 33.500 milioni di euro nel 1994; un'inversione di tendenza nel 1997, con un risultato positivo pari a 29.000 milioni di euro, e successivo ritorno a valori negativi (per circa 10.000 mln di euro) sia nel 1998 che nel 1999. In seguito, con l'unica eccezione del 2000, si è sempre confermato il dato negativo relativo al risparmio pubblico di cassa, con valore in netto miglioramento soltanto nel 2004. Risulta pertanto rimarchevole il ritorno ad un risparmio pubblico di cassa positivo nel 2006, confermato nel segno e migliorato nell'importo nell'anno successivo.

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2007 un valore pari a 25.565 milioni di euro (a fronte dei 31.513 del 2006), che diventano 22.685 milioni - a fronte dei 25.484 milioni registrati nel 2006 -, al netto delle regolazioni contabili.

Il ricorso al mercato ammonta, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, a 192.556 (peggiorando di 3 mld di euro il dato dell'anno precedente, ma confermando in sostanza il cospicuo decremento dai livelli raggiunti nel 2004-2005, intorno ai 220 mld di euro). Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti si conferma quindi il ritorno del ricorso al mercato al livello del 2000, che rappresenta (a parte il 1997) il miglior risultato dell'ultimo decennio, dopo aver raggiunto nel 2003 il più elevato valore (quasi 300 mld di euro) dell'intero periodo preso a riferimento (dal 1993 al 2007).

Allo stesso tempo gli incassi finali si attestano a 450.395 milioni (a fronte di 428.289 nel 2006), di cui 435.832 in conto competenza (pari al 97% circa) e 14.563 (il 3% del totale) in conto residui. Le percentuali di ripartizione fra pagamenti in conto competenza e in

conto residui sono sostanzialmente analoghe a quelle registrate nel precedente biennio.

In valore assoluto il volume dei pagamenti finali, attestatosi a 475.961 milioni di euro (a fronte dei 459.802 registrati nel 2006), è stato inferiore di 58.689 (36.667 nel 2006) milioni di euro rispetto alle previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali si è rivelato minore del dato previsivo per un importo pari a 8.495 mln di euro. Dei pagamenti finali 434.910 milioni (pari al 91,3% del totale) sono stati erogati in conto competenza (percentuale analoga a quella riscontrata nel 2006) e 41.050 milioni, pari all'8,7%, in conto residui.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente ha interrotto il precedente trend di crescita, diminuendo del 5% rispetto al 2006. Nell'ambito della spesa corrente cospicui incrementi percentuali sono stati registrati dai trasferimenti a famiglie ed istituzioni private (34,4%), all'estero (63,7%) e ad imprese (29,9%), mentre l'aumento più cospicuo in valore assoluto ha riguardato i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (+ 12 mld di euro circa). Significativi aumenti percentuali sono stati riscontrati per tutte le voci della spesa in conto capitale, con l'eccezione delle acquisizioni di attività finanziarie, diminuite del 73% rispetto al 2006. In valore assoluto spicca il dato relativo ai contributi agli investimenti, per i quali i pagamenti sono cresciuti di quasi 4,5 mld di euro.

**Tabella n. 3**  
**Dati di cassa al lordo delle regolazioni (milioni di euro)**

	Previsioni definitive (A)	Incassi o pagamenti (B)	Massa acquistabile o spendibile (previsioni definitive) (C)	Rapporto (B/A)%	Rapporto (B/C)%
Entrate tributarie	424.522	417.843	513.342	98,43%	81,40%
Entrate extratributarie	28.000	26.442	94.786	94,44%	27,90%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>452.522</b>	<b>444.285</b>	<b>608.128</b>	<b>98,18%</b>	<b>73,06%</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	6.368	6.110	6.415	95,95%	95,25%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>458.890</b>	<b>450.395</b>	<b>614.543</b>	<b>98,15%</b>	<b>73,29%</b>
Accensione prestiti	258.204	182.747	211.314	70,78%	86,48%
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>717.094</b>	<b>633.142</b>	<b>825.857</b>	<b>88,29%</b>	<b>76,66%</b>
Spese correnti	465.602	430.276	497.709	92,41%	86,45%
Spese in conto capitale	69.048	45.685	126.900	66,16%	36,00%
<b>Totale spese finali</b>	<b>534.650</b>	<b>475.961</b>	<b>624.609</b>	<b>89,02%</b>	<b>76,20%</b>
Rimborso prestiti	193.386	166.990	199.999	86,35%	83,50%
<b>Totale spese complessive</b>	<b>728.036</b>	<b>642.951</b>	<b>824.608</b>	<b>88,31%</b>	<b>77,97%</b>

### Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-13.079	14.009	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-75.760	-25.565	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-269.145	-192.556	-	-	-

## Tabella n. 4

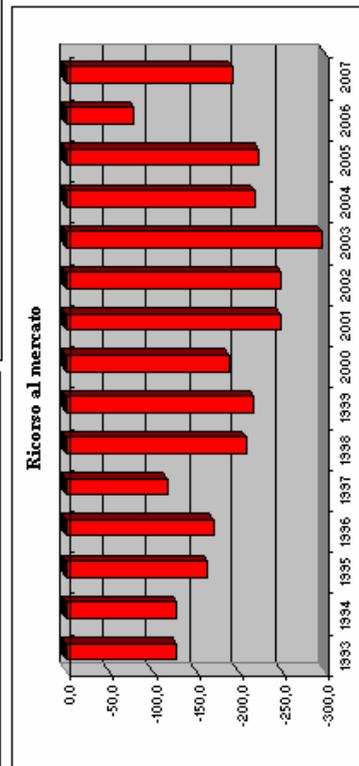
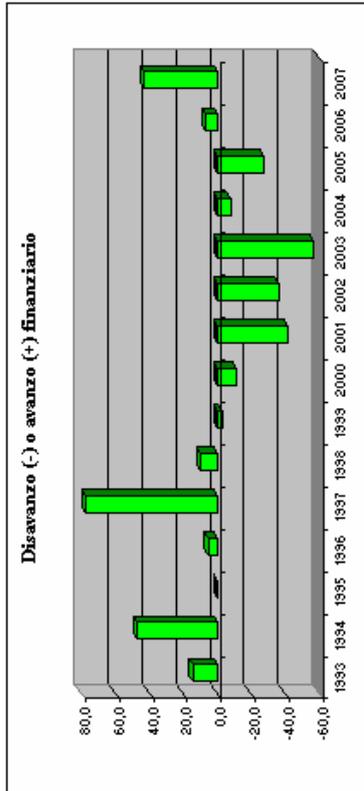
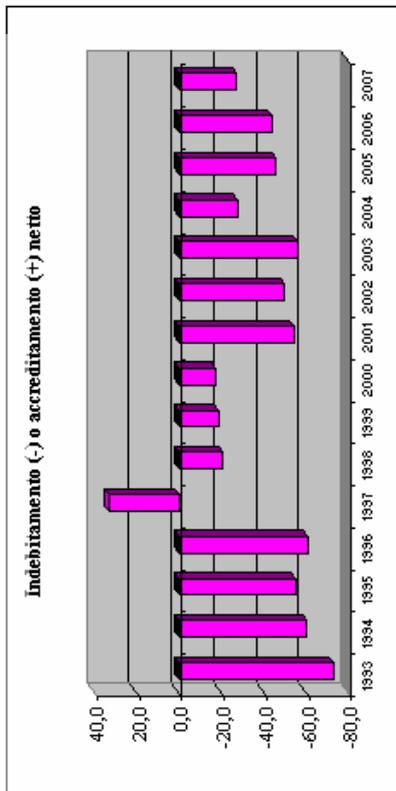
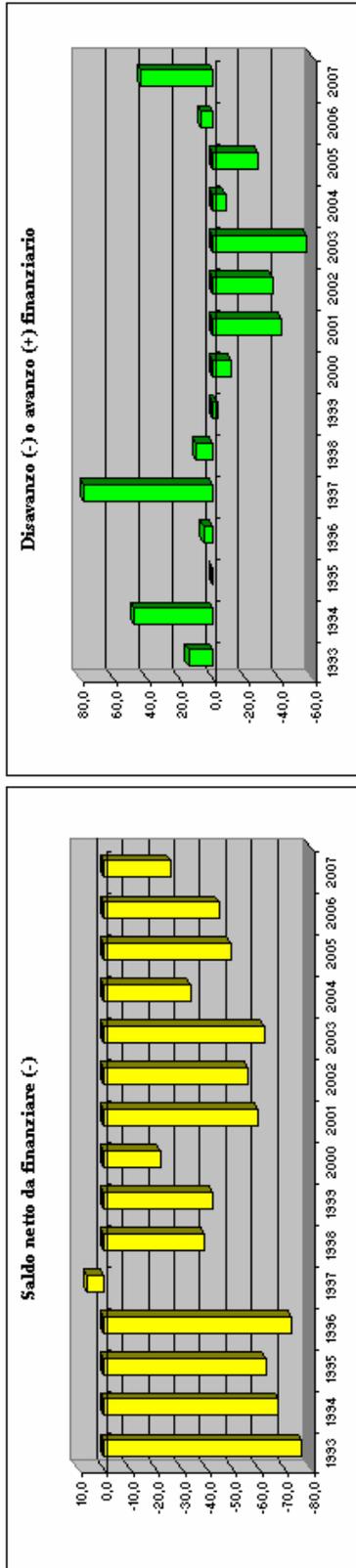
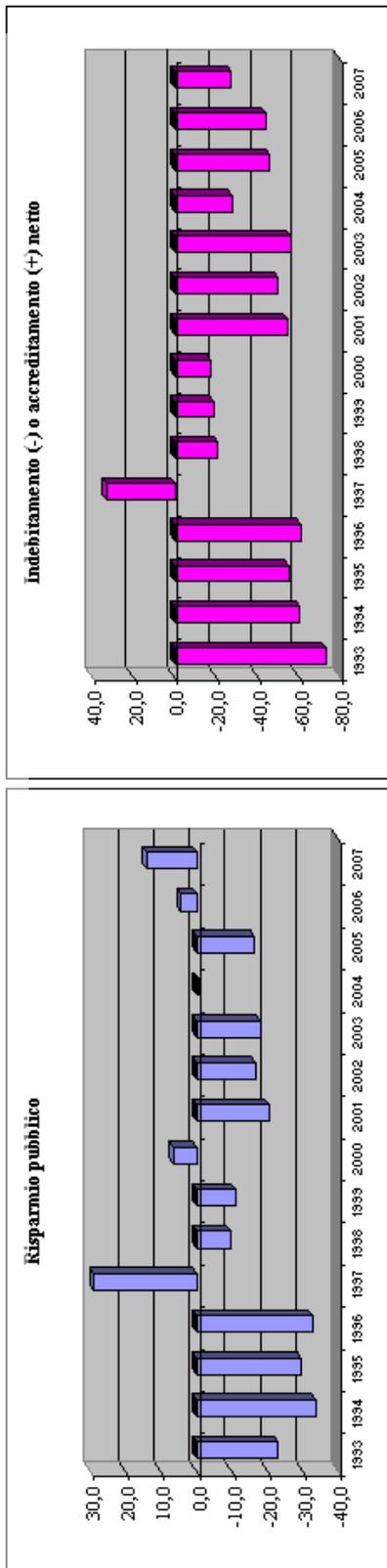
### Risultati differenziali: serie storica 1993-2007

(Fonte: Corte dei Conti)

#### Dati di cassa (miliardi di euro)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Risparmio pubblico</b>	-23,0	-33,5	-29,6	-32,7	29,0	-9,5	-10,9	6,7	-20,3	-16,7	-18,0	-0,6	-16,4	4,5	14,0
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	-72,9	-60,5	-55,2	-60,9	33,0	-20,9	-18,6	-17,4	-54,3	-50,0	-55,9	-27,8	-45,9	-43,7	-27,1
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-76,7	-67,5	-62,7	-72,8	6,6	-38,9	-42,2	-21,6	-59,7	-55,9	-62,0	-33,5	-48,8	-44,5	-25,6
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	14,7	47,6	-0,9	5,3	77,8	9,9	-2,4	-11,3	-41,7	-35,7	-56,5	-7,6	-27,5	7,1	43,3
<b>Ricorso al mercato</b>	126,2	126,6	163,0	170,7	115,7	207,6	216,8	188,0	247,1	247,9	294,0	217,3	222,9	77,0	192,6

## Risultati differenziali: serie storica 1993-2007 - Dati di cassa



### **2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato**

Il risparmio pubblico, al lordo delle regolazioni contabili, si presenta in miglioramento di 27.088 mln di euro rispetto alle corrispondenti previsioni definitive, passando anch'esso da un valore negativo ad uno positivo.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 25.565 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in 75.760 mln di euro.

Il ricorso al mercato registra anche per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive dello stesso ordine di grandezza di quello relativo alla competenza, attestandosi sui 192.556 milioni a fronte dei 269.145 milioni previsti.

Nella tabella 3 si riportano i dati relativi alle previsioni definitive per la cassa (A), gli incassi o pagamenti (B), nonché la massa acquisibile o spendibile (C), determinata dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza. Le percentuali contenute nelle ultime due colonne evidenziano il rapporto fra gli incassi e i pagamenti effettivamente realizzati e, rispettivamente, le previsioni definitive di cassa e la massa acquisibile o spendibile.

In rapporto alle previsioni definitive si evidenzia una diminuzione di circa 8.495 milioni di euro del totale degli incassi finali.

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono al 73,3% della relativa massa acquisibile (tale dato è in linea con quelli registrati nel triennio 2004-2006).

Sul versante della spesa, i pagamenti finali si sono attestati a 475.961 mln di euro, in calo dell'11% rispetto alle previsioni definitive (la diminuzione era stata del 7,4% nel 2006) e corrispondenti al 76,2% della massa spendibile (anche in tal caso si tratta di percentuale in linea con quelle registrate nel triennio precedente).

## Analisi economica degli incassi tributari

(milioni di euro)

Tributi	2006	2007	Var % 2007/2006
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>398.825</b>	<b>417.843</b>	<b>4,8%</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	208.112	223.797	7,5%
Tasse ed imposte sugli affari	141.969	144.471	1,8%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.959	27.727	-4,3%
Monopoli	9.594	10.048	4,7%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	10.191	11.800	15,8%
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>27.557</b>	<b>26.441</b>	<b>-4,0%</b>
Proventi speciali	779	797	2,3%
Proventi di servizi pubblici minori	2.944	2.898	-1,6%
Proventi dei beni dello Stato	291	242	-16,8%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	4.109	2.935	-28,6%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.707	4.021	-29,5%
Ricuperi, rimborsi e contributi	11.495	13.114	14,1%
Partite che si compensano nella spesa	2.232	2.434	9,1%
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>1.907</b>	<b>6.111</b>	<b>220,5%</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	226	3.625	1504,0%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	163	0,0%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.518	2.323	53,0%
<b><u>ENTRATE FINALI</u></b>	<b>428.289</b>	<b>450.395</b>	<b>5,2%</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>182.127</b>	<b>182.747</b>	<b>0,3%</b>
<b><u>ENTRATE COMPLESSIVE</u></b>	<b>610.416</b>	<b>633.142</b>	<b>3,7%</b>

### **2.3.2 Spese finali per funzioni obiettivo**

Anche in termini di cassa si registra una preponderanza dei servizi generali delle pubbliche amministrazioni, i cui pagamenti sono stati pari a circa il 48% delle operazioni finali (in lieve calo rispetto all'anno precedente, nel quale erano pari al 48,4% del totale). La seconda posta in termini quantitativi è costituita dalla protezione sociale, che ha invece pesato per il 14,9%, confermando il dato del 2006. Di rilievo il peso degli affari economici e dell'istruzione, pari rispettivamente a quasi il 12 e l'11 per cento.

L'analisi delle principali categorie di spesa per funzioni obiettivo evidenzia che sui 228.182 (222.737 nel 2006) milioni di euro complessivi imputabili alla predetta spesa per servizi generali, 56.051 (56.243 nel 2006) milioni di euro sono imputabili agli organi esecutivi e legislativi ed agli affari finanziari e fiscali e affari esteri, 60.755 (in calo dai quasi 65.000 del 2005-2006) al pagamento di interessi sul debito pubblico e poco più di 89.000 milioni di euro ai trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo (erano stati 83.661 milioni nel 2006).

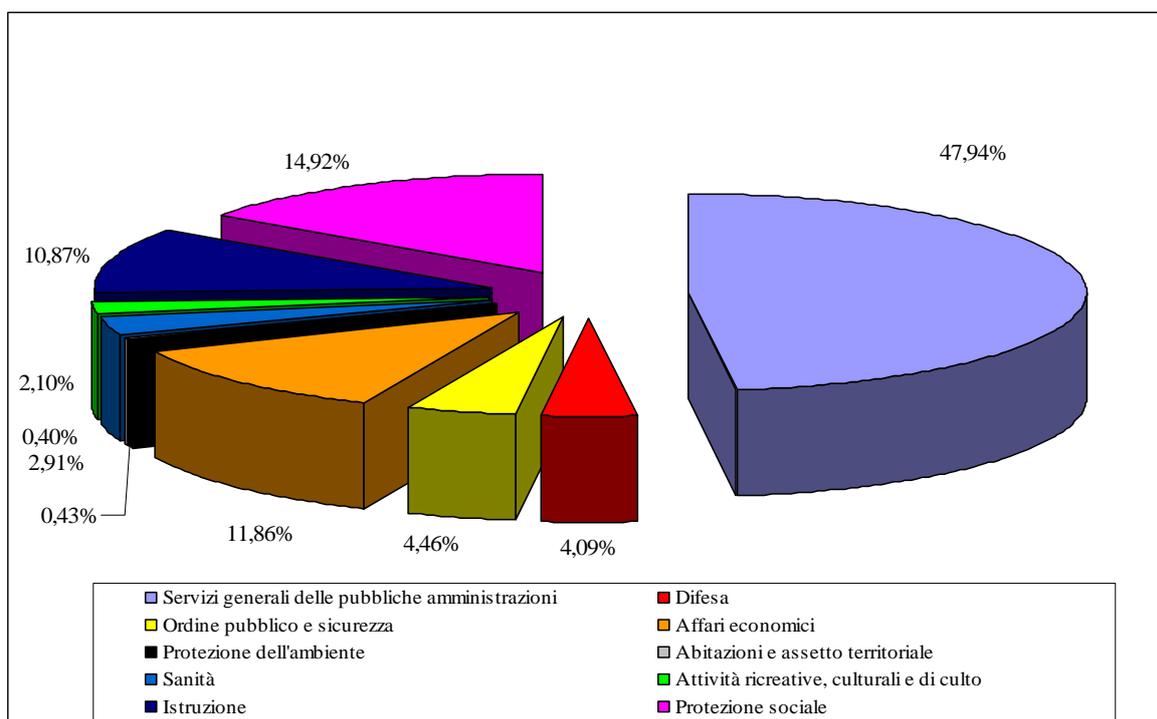
Circa la protezione sociale, che ha registrato pagamenti complessivi per 71.028 milioni di euro (68.639 nel 2006), 18.363 milioni di euro sono stati destinati all'invalidità civile (17.785 nel 2006), 24.262 milioni di euro alla tutela della vecchiaia (in crescita rispetto ai 22.865 mln registrati nel 2006) e quasi 3.000 milioni alla voce disoccupazione (in calo di circa 100 milioni rispetto al 2006).

Nell'ottica di un confronto con le previsioni definitive si evidenzia il decremento di circa 6.100 mln di euro rispetto alle previsioni dei pagamenti per la gestione dei tributi, quello di quasi 7.500 mln di euro per quanto riguarda le risorse da assegnare nell'ambito della PA, di 7.800 mln di euro per gli oneri del debito pubblico e di 3.329 mln di euro per i trasferimenti agli enti territoriali. Si segnalano poi il decremento di circa 2.100 mln di euro dei pagamenti per la politica economica in ambito UE e, in materia sanitaria, quello di 2.400 milioni per la prevenzione e quello di 3.000 milioni per la programmazione. Infine, per la protezione sociale non

altrimenti classificabile, si è registrato un calo di circa 1.900 milioni di euro nell'ambito delle politiche previdenziali ed assistenziali.

## Analisi delle spese finali per funzione obiettivo (Dati di cassa)

Funzioni obiettivo	Pagamenti	Rapporti percentuali
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	228.182.572	47,94%
Difesa	19.462.239	4,09%
Ordine pubblico e sicurezza	21.241.852	4,46%
Affari economici	56.450.139	11,86%
Protezione dell'ambiente	2.064.603	0,43%
Abitazioni e assetto territoriale	1.921.916	0,40%
Sanità	13.867.249	2,91%
Attività ricreative, culturali e di culto	10.007.531	2,10%
Istruzione	51.734.249	10,87%
Protezione sociale	71.028.253	14,92%
<b>Totale</b>	<b>475.960.603</b>	<b>100,00%</b>



### **2.3.3 L'analisi economica delle spese finali**

L'analisi economica del dettaglio dei pagamenti occorsi per spese finali evidenzia che, sulla massa spendibile, le spese correnti sono ammontate nell'anno a 430.279 (421.834 nel 2006) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 45.683 (37.972 nel 2006) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti le spese di funzionamento hanno registrato pagamenti per 85.858 (91.322 nel 2006) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 72.865 (77.213 nel 2005) milioni di euro. L'andamento delle spese di funzionamento risulta pertanto quasi interamente ascrivibile alle spese per il personale. Estremamente rilevante, poi, l'importo dei pagamenti per trasferimenti correnti a PPAA, pari a quasi 186 mld di euro, nell'ambito dei 260 mld di euro erogati per interventi (detti trasferimenti sono risultati pari complessivamente a 190 mld di euro).

Nell'ambito delle spese in conto capitale (45.683 milioni di euro) le voci più rilevanti sono rappresentate dai contributi agli investimenti, che si attestano a 22.274 milioni di euro di pagamenti (17.882 nel 2006) e i contributi agli investimenti alle imprese, pari a 10.698 mln di euro, in crescita dai 9.134 milioni pagati nel 2006.

## Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

(milioni di euro)

Pagamenti	2006	2007	Var % 2007/2006
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>421.834</b>	<b>430.279</b>	<b>2,0%</b>
Redditi da lavoro dipendente	86.862	82.528	-5,0%
Consumi intermedi	12.613	11.542	-8,5%
Imposte pagate sulla produzione	4.851	4.574	-5,7%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	178.149	189.922	6,6%
private	4.605	6.189	34,4%
Trasferimenti correnti a estero	1.525	2.496	63,7%
Interessi passivi e redditi da capitale	70.350	68.846	-2,1%
Poste correttive e compensative	43.061	43.667	1,4%
Trasferimenti correnti a imprese	4.315	5.605	29,9%
Risorse proprie CEE	14.577	14.410	-1,1%
Ammortamenti	163	163	0,0%
Altre uscite correnti	763	337	-55,8%
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>37.972</b>	<b>45.683</b>	<b>20,3%</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.614	6.483	79,4%
Contributi agli investimenti	17.882	22.274	24,6%
Contributi agli investimenti ad imprese	9.134	10.698	17,1%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	88	136	54,5%
Contributi agli investimenti a estero	415	541	30,4%
Altri trasferimenti in conto capitale	4.052	4.798	18,4%
Acquisizioni di attività finanziarie	2.787	753	-73,0%
<b>TOTALE</b>	<b>459.806</b>	<b>475.962</b>	<b>3,5%</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>158.149</b>	<b>166.990</b>	<b>5,6%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>617.955</b>	<b>642.952</b>	<b>4,0%</b>

## 2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2007 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 134.449 (151.248 nel 2006) milioni di euro e passivi per 120.875 (119.138 nel 2006) milioni di euro, pari a 13.574 milioni (nel 2006 l'eccedenza attiva era pari a 32.110 milioni di euro).

I dati quantitativi riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 4.127 mln di euro e somme perente ai fini amministrativi per 36.007 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 21 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 40.113 mln di euro.

Sempre per tali residui nel corso dell'esercizio 2007 la situazione si è modificata per effetto di operazioni di riaccertamento, per cui al 31 dicembre 2007 i predetti residui risultavano pari, per quelli attivi, a 94.603 milioni (82.695 nel 2006) e, per quelli passivi, a 80.762 (108.112 nel 2006), con un'eccedenza attiva sostanzialmente invariata (l'anno precedente invece era divenuta passiva per 25.417 mln di euro).

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio 14.563 milioni di euro (erano 12.739 nel 2006) sono stati incassati e 80.040 milioni di euro (69.956 nel 2006) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 46.819 milioni di euro risultano essere stati pagati (40.530 milioni di euro nel 2006) e 33.943 milioni (in netto calo dai 67.852 milioni di euro nel 2006) sono invece rimasti da pagare<sup>18</sup>.

Al riguardo, occorre sottolineare il permanere (per di più aumentati di circa 10 mld di euro rispetto al 2006) anche per l'esercizio in esame di una rilevante quota di residui attivi proveniente dagli esercizi pregressi, sui quali sarebbe opportuna un'accurata valutazione in ordine alla loro effettiva esigibilità, in modo tale da

---

<sup>18</sup> I dati appena esposti sono desunti dalla relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

mantenerne la scritturazione in contabilità finanziaria nei limiti dell'aliquota corrispondente a criteri di effettiva esigibilità<sup>19</sup>.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2007 ha prodotto residui attivi per 63.839 (sostanzialmente stabili rispetto ai 64.493 nel 2006) milioni di euro e passivi per 58.413 milioni di euro (53.293 milioni nel 2006), con un'eccedenza attiva di 5.426 milioni (era di 11.200 mln nel 2006).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2007, sulla base della tabella 1 della relazione al disegno di legge, si osserva una misura pari al 44,9% (51,4% nel 2006) da imputare alle spese di parte corrente, a fronte del 50% (35,6% nel 2006) da ricondurre alle spese in conto capitale ed al 5,1% (13% nel 2006) da ricondurre al rimborso di passività finanziarie.

Per le spese correnti, rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari al 69,6% di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari al 12,6%) ed oneri comuni (pari al 14,3%), mentre per i residui di nuova formazione relativi a spese in conto capitale, nell'ambito della voce investimenti, si segnalano i contributi agli investimenti (pari al 25,2% dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 12,9%) e soprattutto gli altri trasferimenti in conto capitale (pari al 36%).

Al 31 dicembre 2007 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 143.878 (134.449 nel 2006) milioni di euro (+ 7%), e quello dei passivi a 92.356 milioni di euro (- 23,6% rispetto ai 120.875 del 2006), con un'eccedenza attiva complessiva di 51.522 milioni, dovuta in gran parte alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi 2006 e precedenti (come già

---

<sup>19</sup> Proprio in merito alla effettiva rappresentatività del dato relativo ai residui attivi giova ricordare che la Corte dei conti ha asserito che "l'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti comportano una loro sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo nonostante i rimedi normativamente previsti per la riduzione dei crediti in relazione al loro grado di esigibilità. D'altronde, anche nel 2007 la gran parte (79,2%) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate necessariamente a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato". (*Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2007*, vol. I, pag. 84).

riportato, infatti, l'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, ammonta a 5.426 mln di euro) (cfr. tabella 5).

Di particolare rilievo il dato inerente i residui attivi pregressi, aumentati del 14,4% rispetto all'esercizio precedente e sulle cui implicazioni sarebbe opportuna una riflessione.

Da segnalare, poi, come evidenziato dalla Corte dei conti che il notevole "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"<sup>20</sup>.

Le eccedenze per le quali viene proposta la sanatoria a livello di unità previsionale di base con l'articolo 7 sono principalmente da imputare alle indennità per le vittime dei trattamenti da emoderivati (4 mln di euro) e ai contributi alle costruzioni e alla ricerca in ambito navale (13,8 mln).

In rapporto al fenomeno delle eccedenze in conto residui la relazione illustrativa ne individua la causa, in via generale, nella mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni provinciali del tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa fissa al 31 dicembre 2006, con la conseguente impossibilità di riportare nel conto dei residui dell'anno successivo le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> V. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, pagina 84.

<sup>21</sup> In relazione al fenomeno in esame si ricorda che già dal 2004 il rappresentante del Governo dell'epoca aveva asserito che era "diventata operativa una nuova procedura informatica, realizzata anche allo scopo di evitare il ripetersi del fenomeno delle eccedenze in questione, la quale permetterà di conoscere, già al termine di ogni mese, l'imputazione ai capitoli di bilancio dei pagamenti effettuati mediante ruoli di spesa fissa", [...] consentendo "la conoscenza tempestiva delle eventuali carenze di disponibilità e quindi l'adozione degli eventuali interventi correttivi delle previsioni di bilancio, necessari per evitare la formazione delle eccedenze di spesa". Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 9 novembre 2004, p. 24

## Tabella n. 5

### CONTO DEI RESIDUI (milioni di euro)

#### Residui esercizio 2006 e precedenti

	Residui al 1° gennaio 2007	Residui accertati (al lordo degli incassi e dei pagamenti)	Risultati della gestione (al netto di incassi e pagamenti) 31 dicembre 2007	
Residui attivi	134.449	94.603	80.040	*
Residui passivi	120.875	80.762	33.943	**
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	13.574	13.841	46.097	(A)

#### Residui di nuova formazione esercizio 2007

Residui attivi	-	-	63.839	
Residui passivi	-	-	58.413	
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	5.426	(B)

#### Residui complessivi (precedenti e nuovi) a fine esercizio 2007

Residui attivi	-	-	143.879	
Residui passivi	-	-	92.356	
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	51.523	(C=A+B)

Note: \* Rimasti da riscuotere e da versare; \*\* Rimasti da pagare

## 2.5 Il conto del patrimonio

Oltre alle considerazioni metodologiche sviluppate, sul piano generale ed in estrema sintesi, va ricordato che l'eccedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, nel 2007 è stata superiore del 3,9 per cento rispetto a quella del 2006.

Nel 2007 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.474 miliardi, a fronte dei 1.418,9 miliardi del 2006, con un peggioramento di circa 55,1 miliardi di euro (a fronte dei 64,8 mld registrati nel 2006 sul dato 2005), dovuto sia ad una riduzione delle attività, passate da 566,9 miliardi di euro nel 2006 a 530,2 miliardi nel 2007, sia all' aumento delle passività, passate dai 1.985,8 miliardi di euro del 2006 ai 2.004,2 miliardi del 2007. Il risultato denota una situazione patrimoniale di squilibrio inferiore rispetto al precedente esercizio allorquando si è verificata una battuta d'arresto del *trend* positivo della variazione in diminuzione del peggioramento patrimoniale registrato nel periodo 2001/2005 (ad eccezione del peggioramento registrato nel 2003). I citati risultati patrimoniali sono riassunti di seguito:

*(mln di euro)*

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
- 60.461	- 49.127	- 39.678	- 53.618	- 32.124	- 15.213	- 64.834	- 55.118

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che sul peggioramento patrimoniale complessivo, pari a -55.118 milioni di euro, hanno influito sia il peggioramento derivante dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 22.482 milioni di euro sia la diminuzione degli elementi patrimoniali per 60.509 milioni di euro, mentre in senso opposto si rileva un miglioramento apportato dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 4 del disegno di legge in questione, pari a 27.873 milioni di euro<sup>22</sup>.

In sintesi, come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio e in aderenza quindi alle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 279 del 1997, che, si ricorda, prevede la presentazione del

<sup>22</sup> Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+32.963 mln), nonché all'incremento dei residui passivi perenti di parte corrente (+5.127 mln) ed in misura maggiore a quelli in conto capitale (+27.642 mln). Da segnalare inoltre il cospicuo aumento (+32.933 mln) della voce altri debiti diversi. Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei "prestiti esteri" (-8.096 mln), dei certificati di credito del tesoro (-905 mln) e di "altri" debiti (-2.817 mln).

conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico raccordata a quella di cui al SEC '95, si hanno quattro gestioni più particolari che determinano il risultato complessivo: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e infine quella relativa alle passività finanziarie (prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2007*).

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di comprendere in dettaglio la distribuzione della riduzione degli elementi attivi del conto del patrimonio e dell'aumento degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2007 di circa 55.118 milioni di euro<sup>23</sup>.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il 78,72% del totale, si assestano nel 2007 a 417.406 milioni di euro, con una diminuzione di 41.694 milioni di euro, mentre le passività finanziarie aumentano di 18.362 milioni di euro e si attestano nel 2007 a 2.004.178 milioni di euro<sup>24</sup>.

Nel dettaglio, è da registrarsi una diminuzione delle attività finanziarie di breve termine, pari a -41.638 milioni di euro, dovuta principalmente alla riduzione della componente dei crediti di tesoreria per un importo pari a - 51.067 milioni di euro, parzialmente compensati dall'aumento dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un +9.970 milioni di euro, mentre risulta marginale il decremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione e pari a -541 milioni di euro<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Dalla *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* del marzo u.s. si evince che al 31 dicembre 2007 la consistenza del debito del settore statale è risultata pari a 1.472.363 mln di euro (era 1.436.676 il dato 2006), con un aumento in valore assoluto, nell'arco dei dodici mesi, che si attesta a +35.687 mln di euro, corrispondente ad una variazione percentuale di circa il +2,5% . Nelle sue componenti, si evidenzia un incremento dei BOT, pari a 5.522 mln di euro. Nel comparto dei titoli a tasso variabile, si riscontra un incremento dell'ammontare dei CCT pari a 4.855 mln di euro. Per quanto concerne i titoli a medio e lungo termine, il circolante dei BTP ha segnato una crescita, pari a 14.765 mln di euro, mentre quello dei BTP€ indicizzati all'inflazione dell'area dell'euro ha registrato un incremento pari a 18.200 mln di euro.

<sup>24</sup> In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, risultato in leggera flessione (diminuito di 1,5 mld), consegue alla riduzione del debito fluttuante per circa 22,6 mld di euro, a fronte dell'incremento del debito redimibile che è passato da 1.156,7 mld di euro del 2006 a 1.177,9 mld di euro del 2007, segnando un incremento di 21,1 mld di euro circa. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto invece all'incremento della voce debiti diversi passate da una consistenza di 53,8 mld di euro nel 2006 a circa 119,7 mld nel 2007.

<sup>25</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rendiconto generale dello Stato 2007, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.5, pag. 48.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano sostanzialmente immutate rispetto al 2006 (in diminuzione di solo 56 milioni di euro) grazie agli andamenti compensativi delle proprie componenti. Infatti, ad una riduzione di 5.598 milioni di euro delle anticipazioni attive, accompagnata da un decremento di 500 milioni di euro degli altri conti attivi, si rileva un aumento delle azioni ed altre partecipazioni per un importo di 6.041 milioni di euro<sup>26</sup>.

Le attività non finanziarie prodotte che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, denotano un incremento di 4.655 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un aumento di soli 283 milioni di euro<sup>27</sup>.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 18.362 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso principalmente ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per +87.075 mln di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per +32.964 mln di euro), leggermente compensata dal decremento, per 1.621 mln di euro, verificatosi nelle anticipazioni passive e in misura più consistente dalla riduzione riferita alle passività finanziarie a breve termine (-67.092 mln di euro) e, in particolare, ai debiti di tesoreria ridottisi rispetto al precedente anno di -38.574 mln di euro<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rendiconto generale dello Stato 2007, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.13, pag. 57.

<sup>27</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rendiconto generale dello Stato 2007, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.19.A e seguenti, pagg. 71-78.

<sup>28</sup> La riduzione dei debiti di tesoreria non ha comunque consentito un miglioramento della situazione del Tesoro, il cui saldo si è deteriorato di -12.493 mln di euro, per effetto della più alta diminuzione dei crediti di tesoreria pari a 51.067 mln di euro.

### **3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO**

#### **3.1. Il conto del bilancio**

##### **3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive**

Dal rendiconto generale dello Stato 2007 possono essere formulate alcune osservazioni.

In ordine alle risultanze gestionali complessive dell'esercizio 2007, l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un avanzo della gestione della competenza. Va chiarito, al riguardo, che si tratta della somma algebrica di tutti gli impegni di spesa e di tutti gli accertamenti di entrata, ivi compresi quelli riferiti ad entrate di tipo patrimoniale, le quali, riferite all'indebitamento, sostanziano assunzioni di mutui o emissione di titoli di Stato di durata superiore all'anno. A conferma del miglioramento dell'equilibrio della gestione di competenza rileva la circostanza per cui il livello dell'accensione prestiti (Titolo IV) dell'entrata è risultato nell'anno sensibilmente superiore al ricorso al mercato, sempre in termini di competenza a consuntivo, ossia, agli impegni assunti per quanto riguarda tutti i tre titoli di spesa.

La gestione di cassa complessiva ha registrato incassi per operazioni finali ammontanti a 450.395 milioni di euro, pari al 98,1 per cento delle previsioni definitive ed al 73,3 per cento della massa acquisibile, in crescita del 5,2 per cento rispetto al 2006. Tale andamento è da imputare, da un lato, al maggior gettito tributario che si è attestato a 417.843 milioni di euro, pari al 92,8 per cento degli incassi complessivi (+4,8 per cento rispetto al 2006) e dall'altro all'incremento derivante dalla alienazione di beni patrimoniali, che sono stati pari a 6.110 milioni di euro, con un notevole incremento rispetto al 2006.

Dal lato della spesa si sono registrati pagamenti per operazioni finali pari a 475.960 milioni, equivalenti all'89 per cento delle corrispondenti autorizzazioni ed al 76,5 per cento della massa spendibile. Il ritmo di realizzazione delle spese finali si attesta quindi - pur considerando i residui di nuova formazione - su di una percentuale

complessiva pari all'81,2 per cento, in netto aumento rispetto al 78,2 per cento del 2006.

Tuttavia, in termini di cassa, tale riscontro va completato alla luce dell'andamento registrato dai singoli titoli di entrata e di spesa, in cui si è riflesso il citato miglioramento dell'equilibrio nella gestione dell'esercizio 2007, con i relativi effetti sui flussi di tesoreria.

In proposito, facendo ricorso ai dati del *Movimento generale di Cassa* riferiti all'intero 2007<sup>29</sup> e ferma rimanendo la difficoltà, richiamata in passato più volte, circa la puntuale raffrontabilità di tali dati con quelli di bilancio, potrebbe essere indicativo che il saldo di esecuzione del bilancio per il 2007, che misura il *quantum* del ricorso alla tesoreria da parte della gestione di cassa di bilancio, al netto della gestione dei prestiti, ha registrato un valore di nuovo in aumento (e pari a 9.808 milioni di euro), rispetto al 2006, allorché si era registrato un saldo negativo pari a circa 7.535 milioni di euro (che rappresentava un netto "miglioramento" in termini di attenuazione della scopertura della gestione di cassa del bilancio, alla luce del ben più elevato saldo di segno negativo segnato nel 2005 in misura pari a 27.474 milioni di euro<sup>30</sup>).

Pertanto, se lo scorso anno si registrava una netta diminuzione del saldo (negativo) di "esecuzione" del bilancio sulla gestione di cassa del settore statale, in atto sin dal 2001 - per cui, ad eccezione del 2003, si era evidenziato un *trend* di progressiva riduzione del sussidio della tesoreria al bilancio - il 2007 evidenzia invece nuovamente un incremento di tale saldo, seppure in lieve misura rispetto al 2006, ma tale da attestarsi ad un livello comunque inferiore rispetto a quelli di segno negativo registrati agli inizi del decennio.

---

<sup>29</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2007, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2007, pagina 912 e 913.

<sup>30</sup> Il medesimo saldo era stato di 7.642 e 56.474 milioni di euro registrati, rispettivamente, nel 2004 e nel 2003. In dettaglio, la situazione dei movimenti di tesoreria derivanti dal bilancio al 31 dicembre 2007 ha segnato, a fronte di entrate finali complessive registrate nell'anno pari a 450.561 milioni di euro, uscite complessive finali pari a 476.018 che, al netto della gestione dei prestiti pari ad incassi per 182.747 milioni di euro ed a rimborsi per 166.940 milioni di euro hanno determinato il citato saldo di -9.650 milioni.

*La ricostruzione dei movimenti complessivi registrati dalle rilevazioni del consuntivo di cassa evidenzia che il dato in sé attesta di un nuovo incremento dello squilibrio tra incassi e pagamenti derivanti dalla esecuzione delle previsioni iscritte nel bilancio, indicando perciò un rinnovato incremento del sussidio fornito delle risorse giacenti in tesoreria ad altro titolo, al fine di sopperire al deficit di risorse generate dalla gestione della spesa, per cui non si è potuto far fronte con le sole risorse in entrata provenienti dal bilancio.*

*In tal senso, però, merita una sottolineatura il fatto che dalla ricognizione del Movimento generale di cassa del 2007, così come tratta dal Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre scorso, si evidenzia che, per la parte corrente, lo squilibrio della gestione di incassi e pagamenti del bilancio ha comunque scontato un marcato incremento delle entrate tributarie (circa +18,6 mld di euro rispetto al 2006), i cui incassi sono stati più che sufficienti alla integrale compensazione nell'anno - nonostante la ulteriore riduzione degli incassi registrati delle entrate extra tributarie, in costante calo sin dal 2005 - degli incrementi registrati nei pagamenti correnti rispetto al 2006, con un risparmio pubblico positivo il cui valore si è attestato, in aumento, su di un importo pari a 14 miliardi di euro<sup>31</sup>.*

<sup>31</sup> In proposito, si segnala che il dato riportato nel Prospetto 1 (Movimento generale di cassa) allegato al Conto del patrimonio non reca la specifica indicazione del saldo di parte "corrente" (risparmio pubblico) indicando il solo saldo netto tra entrate/spese "finali" (corrente +capitale al netto partite finanziarie) pari a 25.565 milioni di euro, in sensibile calo rispetto ai -31.512 milioni di euro registrati nel 2006, mentre il Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2007, pubblicato nel febbraio scorso, evidenziava un risparmio pubblico realizzato nell'anno pari a + 14,1 miliardi di euro (+5.139 milioni di euro nel 2006) ed un saldo da finanziare complessivo di - 25.457 milioni di euro (a fronte di -30.925 milioni di euro nel 2006), con una differenza di circa 108 milioni di euro (588 milioni di euro nel 2006) rispetto al saldo da finanziare definitivo, indicato nel Conto del Patrimonio. Tale discrasia può essere in ogni caso interamente imputata alla gestione delle spese/entrate finali, dal momento che, invece, i dati dei flussi di cassa generati dalla gestione finanziaria (accensione/rimborso prestiti), sono rimasti inalterati nella rappresentazione indicata dal Prospetto 1 del Conto del Patrimonio, rispetto a quella indicata dal Conto riassuntivo tesoro di febbraio 2007.

In ogni caso, preziose informazioni di dettaglio si ritraggono da confronto degli incassi e dei pagamenti registrati per i singoli titoli nel 2007, a fronte di quelli segnati nel 2006 e nel 2005, come rappresentati nel Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2007. Infatti, ad un raffronto tra i dati contenuti nel Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2006 con quelli registrati nell'analogo documento nel 2007, emerge un minore incremento segnato nel 2007 rispetto al 2006 degli incassi relativi al titolo I delle entrate (tributarie) pari a 16.585 milioni di euro in conto competenza (+36.638 milioni di euro nel 2006 rispetto al 2005), a fronte di un incremento di 2 miliardi degli incassi in conto residui rispetto al 2006 ( lo stesso dato era stato di - 2 miliardi di euro nell'anno precedente), con una dato "complessivo" di incremento netto del gettito segnato nell'anno, pari a +18.606 rispetto al 2006 (lo stesso dato era stato in tale anno di +34.171 milioni rispetto al 2005). Gli andamenti registrati dalle entrate extratributarie mostrano invece la continuazione del calo iniziato nel 2005, con una ulteriore flessione degli incassi in conto competenza di - 1.664 (che si aggiunge ai -1.181 milioni di euro registrati nel 2006 rispetto all'anno precedente) che hanno determinato una *performance* complessiva negativa pari a -1.124 (che si aggiunge ai -907 milioni di euro segnati nel 2006 rispetto al 2005), nonostante la leggera crescita registrata dagli incassi in conto residui e pari a un + 540 milioni di euro (+275 milioni di euro nel 2006 rispetto al 2005). Un segnale positivo viene invece dagli incassi del titolo III, che hanno registrato nel 2007 un sensibile incremento sia in termini di competenza che di residui, avendo segnato rispettivamente 6.103 milioni di euro (a fronte di 1.901 nel 2006) e 6.000 milioni di euro a fronte di soli 4.000 milioni nel 2006). A riprova del miglioramento intervenuto negli incassi del titolo III, si vedano i dati del 2006 che invece avevano fatto registrare una netta flessione di -8.168 milioni di euro in conto competenza rispetto al 2005, a fronte di un incremento di +3 milioni di euro in conto residui, per un *performance* "complessiva" di -8.165 milioni di euro rispetto all'anno precedente. Per contro, un analogo raffronto concernente la dinamica registrata dai pagamenti correnti nel biennio 2006/2007, posto a confronto con quelli del biennio 2005/2006, che evidenzia una crescita dei pagamenti di +11.728 milioni di euro in conto competenza e di -1. 786 milioni di euro rispetto al 2006 per un incremento complessivo di +8.494 milioni di euro. Gli analoghi valori del 2006 rispetto al

*Il mancato miglioramento sul versante gestione "corrente" registrato alla fine del 2007 si è però rivelato insufficiente a riequilibrare l'impatto negativo prodotto invece dai flussi complessivamente originati dalle entrate/spese "finali" sulla tesoreria, per cui si è invece registrato comunque un Saldo netto da finanziare in termini di cassa, al netto del titolo IV, di segno "negativo" e pari a circa 25.457, pur in calo rispetto ai 31.512 milioni di euro del 2006.*

*Tale disavanzo è stato compensato dal saldo positivo della gestione strettamente "finanziaria" (rimborso /accensione prestiti), che ha invece registrato l'afflusso di un surplus di risorse pari a +15.807 milioni di euro, contro i +23.977 del 2006, risultandone, conseguentemente, finanziata a carico delle sole giacenze di tesoreria - ivi incluso il conto di disponibilità del Tesoro presso la banca centrale - la sola quota "residua" del fabbisogno, pari a 9.650 milioni di euro. Dato, quest'ultimo, comunque in aumento rispetto ai 7.535 milioni di euro registrati nel 2006.*

*Infine, un'ulteriore annotazione si formula in merito alle stesse evidenze dei macrodati riportati nel Movimento generale di cassa, rappresentativi della situazione dei flussi finanziari, circa l'impossibilità rilevata da parte dell'organo di controllo di procedere ad una puntuale ricostruzione attraverso l'Allegato P (Conto speciale del "dare e avere" dell'istituto di emissione, quale concessionario dei servizi di tesoreria dello Stato), non corrispondendo i dati di incassi e pagamenti registrati dal bilancio con quelli riportati dal conto del Dare e dell'Avere del tesoriere<sup>32</sup>.*

### **3.1.2 I progressi conseguiti e le principali criticità gestionali**

Le risultanze dell'esercizio 2007 confermano anzitutto le note difficoltà nella *governance* della spesa statale, in base agli strumenti "tecnici" e alle regole allo stato vigenti nella contabilità generale dello Stato. In tal senso la Corte dei conti ha rinnovato l'auspicio, anche in considerazione delle innovazioni intervenute di recente, di una revisione della normativa di contabilità nell'ambito di una

---

2005 erano stati di + 9.855 milioni di euro in conto competenza e di + 1.890 in conto residui, per un incremento complessivo di 11.744 milioni di euro. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2006" e "Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2006" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2006, Supplemento straordinario alla G.U. del 28 febbraio 2007, pagina 7-15 e 30 e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetto "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2005" e "Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2005" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2005, in Supplemento straordinario alla G.U. del 20 febbraio 2006, pagina 7-15 e 30; SENATO DELLA REPUBBLICA, Rendiconto generale dello Stato 2006, Conto del Patrimonio, Prospetto n. 1, pagina 780; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2007" e "Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2007" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2007, Supplemento straordinario alla G.U. del 25 febbraio 2008, pagina 7-15 e 28; CAMERA DEI DEPUTATI, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2007, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2007, pagina 912 e 913.

<sup>32</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2007, Decisione , pag. 6.

complessiva riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica<sup>33</sup>.

Difatti, si ripropongono all'attenzione una serie di questioni già segnalate negli ultimi anni, ma che appaiono non di meno meritevoli ancora di un ulteriore approfondimento, nell'intento di fare luce sia sugli aspetti "amministrativi" del loro concreto manifestarsi, sia sulle cause "gestionali" poste a monte della loro formazione.

In merito ai "progressi" conseguiti, va segnalato che il conto del bilancio 2007 registra in sensibile diminuzione il fenomeno delle eccedenze di spesa sulla competenza, dal momento che, a livello di unità previsionali di base, esse passano da 3.512 milioni nel 2006 a 348 milioni nel 2007 complessivi: segnalandosi pertanto un -90,1 per cento rispetto allo stesso dato registrato nel 2006<sup>34</sup>.

In misura più contenuta emerge anche lo "sfondamento" realizzato sulle previsioni di cassa (da 3.451 milioni nel 2006 a 393 milioni nel 2007) e sui residui (da 90 milioni nel 2006 a 21 milioni nel 2007)<sup>35</sup>.

La ricognizione del dato riferito alle singole Amministrazioni che hanno registrato il fenomeno delle eccedenze di spesa vede confermati i profili di criticità in alcuni specifici settori, che si

---

<sup>33</sup> In tal senso, oltre alla riclassificazione del bilancio per Missioni e Programmi intervenuta nel 2007, si rammenta la riforma introdotta dall'articolo 60 del decreto legge n. 112/2008. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR.in sede di controllo, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2007, Considerazioni generali, pagina 10.

<sup>34</sup> Nel complesso, per la competenza, il fenomeno interessa principalmente le voci di spesa intestate a stipendi ed altri assegni fissi (242,2 milioni di euro), le pensioni privilegiate (82,8 milioni di euro), i contributi e gli aiuti alla ricerca navale (12,4 milioni di euro); le spese per l'adeguamento della componente navale ed aerea per compiti di vigilanza (5,2 milioni di euro).

La Corte dei conti ha segnalato tuttavia che sul conto consuntivo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato si evidenzia, separatamente al bilancio dello Stato, 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, Nel suo complesso, il fenomeno delle eccedenze concerne principalmente spese di natura obbligatoria il cui specifico meccanismo di pagamento decentrato consente di conoscere il volume delle erogazioni solamente ad esercizio concluso, quando è materialmente impossibile un adeguamento delle relative dotazioni di bilancio. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I pagina 88.

<sup>35</sup> Nel complesso, anche per la cassa il fenomeno ha interessato perlopiù le voci di spesa intestate a stipendi ed altri assegni fissi (207,1 milioni di euro), le pensioni privilegiate (82,8 milioni di euro), i contributi e gli aiuti alla ricerca navale (94,1 milioni di euro).

concentrano nei dicasteri che storicamente hanno sempre dato luogo alla formazione di eccedenze di spesa<sup>36</sup>.

Dal punto di vista contabile, è da segnalare che il fenomeno delle eccedenze di spesa, sebbene, come già segnalato<sup>37</sup>, da considerarsi in certa misura "fisiologico" rispetto gli inevitabili riflessi che l'impianto normativo-contabile produce sulla attività dell'amministrazione - specie per taluni comparti di spesa statali (cfr. ad esempio, il comparto scolastico), rappresenta nondimeno una "patologia" del sistema, sotto il profilo strettamente finanziario, in quanto tale da scaturire dall'assunzione di atti di impegno (e pagamento) superiori alle cifre stanziati nel bilancio di previsione o, addirittura, in totale assenza di stanziamento: tant'è che ne viene decisa la sanatoria *ex post* in sede di esame del rendiconto (articolo 7 del disegno di legge), non esprimendo su di esse l'organo di controllo contabile un giudizio di correttezza perché tali da violare la legge di contabilità<sup>38</sup>.

In ordine alla gamma delle Amministrazioni coinvolte nel fenomeno delle eccedenze, la Decisione sul rendiconto 2007 evidenzia il permanere delle eccedenze nelle rubriche intestate al Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero della giustizia, al Ministero dell'interno, al Ministero delle infrastrutture e, soprattutto, al Ministero della pubblica istruzione<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> In tal senso una ricognizione del dato tra i Ministeri evidenzia che il ridimensionamento del fenomeno è legato all'andamento gestionale del Ministero della pubblica 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). D'altro canto, 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.

<sup>37</sup> Cfr. Vedi nota n. 34.

<sup>38</sup> In proposito, circa la sua portata "critica" rispetto ai principi generali dell'ordinamento contabile, il fenomeno delle eccedenze si contraddistingue per un diverso livello di gravità, a seconda che queste si verificano in presenza di previsioni di spesa iscritte in bilancio, ovvero, si producano in assoluta assenza di stanziamenti nel bilancio di previsione: evidenziandosi, le prime, quali riflesso di un errore nella corretta quantificazione dei fabbisogni di spesa posti a monte delle previsioni di bilancio; mentre, per le seconde, sembrerebbe più corretto parlare di occorrenze di spesa intervenute in assenza di qualsiasi previsione di spesa.

<sup>39</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Decisione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Allegato L.

Dal lato delle entrate i dati e gli indicatori ricavati dall'esame del rendiconto 2007 consentono di formulare una serie di considerazioni di sicuro interesse.

Innanzitutto si segnala il dato - segnalato anche dalla Corte dei conti<sup>40</sup> - attinente 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. Rilevante anche 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.

In sintesi, l'esercizio 2007 ha fatto registrare, quindi, un miglioramento della composizione del gettito tributario dal punto di vista strutturale<sup>41</sup>.

Per contro, riguardo alle discordanze emerse nelle contabilità sul versante delle entrate tributarie, la Corte dei conti ha rilevato anche per l'esercizio finanziario 2007<sup>42</sup>, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui.

I segni negativi hanno riguardato soprattutto il “da versare di competenza” ed il “da versare residui” (rispettivamente -3.308 e -1.700 milioni). Molto contenuto invece l'importo negativo del “da riscuotere residui” (-677 milioni) ed ancor più del “da riscuotere competenza” (-3 milioni)<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> CORTE DEI CONTI, CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Decisione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I, pagina 89 e seguenti.

<sup>41</sup> La Corte dei conti ha segnalato che: *"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 si trovi 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".* CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I, pagina 90 e seguenti.

<sup>42</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I, pagina 93 e seguenti

<sup>43</sup> La Corte segnala che prima del 2005 gli importi erano decisamente più elevati. La rilevanza sta nel fatto che i segni negativi evidenziano la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e

In relazione alle anomalie "interne" ai dati del rendiconto la Corte dei conti ha segnalato l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2007 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza).<sup>44</sup>

Per le entrate extra-tributarie, poi, anche nel 2007 si conferma il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità, che è praticamente ancora da avviare a soluzione.

In proposito, la Corte ha segnalato che, diversamente dall'approccio realistico e prudenziale adottato dall'Agenzia delle entrate, per l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili i residui sono stati di norma classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale rispettivamente del 99,46 e 99,85 per cento (tale percentuale risultava comunque prossima al 100 per cento nel quadriennio precedente).

L'analisi puntuale del rendiconto ha inoltre portato anche al riscontro del mancato superamento di inadeguatezze da tempo

---

di accertamenti a monte delle riscossioni. Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle amministrazioni vengono automaticamente corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso. Anzi, le stesse poste, originariamente negative e poi azzerate con la procedura di compensazione automatica, risultano spesso positive nel rendiconto, a seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni ritardatarie: nel 2007, i 269 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per 3,3 miliardi per il "da versare di competenza" e i 243 che risultavano negativi di 1,5 miliardi circa per il "da versare residui", nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi rispettivamente per circa 2,7 miliardi e per circa 50 milioni. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I, pagina 93.

<sup>44</sup> La Corte segnala che si tratta di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del Rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo. I capitoli/articoli per i quali nel 2007 risultano riaccertamenti sono 194 (195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +320 milioni (+1.062 e +8.657 milioni nel 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 306 (345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -40.130 (-69.611 e -2.554 milioni nel 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -39.810 ridimensionato rispetto al precedente esercizio finanziario nel quale si rilevarono -68.549 milioni, ma, per entrambi gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificate riaccertamenti per +6.103 milioni). La Corte ricorda di aver segnalato da anni l'incongruenza senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, la R.G.S., prosegue la Corte, ha sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I, pagina 93.

segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni di specifici aspetti dell'entrata: tra di essi merita segnalazione l'istituto delle entrate rassegnabili, per cui non sempre vi è esatta corrispondenza tra esercizio di incasso ed anno di competenza di devoluzione alla relativa spesa<sup>45</sup>.

Per tutte le anomalie ed incongruenze rilevate la Corte ha ravvisato profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, per il difetto di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata<sup>46</sup>.

### **3.1.3 I rilievi contabili segnalati nel giudizio di parificazione della Corte dei conti.**

In merito alle irregolarità contabili riscontrate la Corte dei conti ha confermato la presenza di una serie di elementi incongrui, in massima parte già rilevati negli anni passati, riassumibili nella categoria delle incongruenze contabili (come importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti) e nelle anomalie interne al rendiconto (come l'emersione per una serie di voci di bilancio di insussistenze o di riaccertamenti, cioè di sopravvenienze passive o attive)<sup>47</sup>.

Dal lato delle entrate, in particolare, la Corte dei conti ha rilevato che, per taluni capitoli, si sono riscontrate discordanze dei relativi importi con quelli risultanti nella contabilità delle amministrazioni; che nei capitoli per cui si sono registrati residui attivi risultano in alcuni casi importi diversi da quelli che si ottengono mediante la sottrazione dai residui iniziali dei versamenti effettuati nell'anno in conto residui, aggiungendovi i residui maturati dalla competenza dell'esercizio; che nel riscosso dei residui dell'anno vi

---

<sup>45</sup> Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento. Più di frequente riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di seguire adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, che sembra rimanere problematico, essendosi la R.G.S. limitata a rilevare le riassegnazioni alla spesa ammontanti per il 2007 a 7.143,5 milioni in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria (erano 5.388 milioni nel 2006).

<sup>46</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, Volume I, pagina 97.

<sup>47</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2007, Decisione, pagina 4 e seguenti.

sono importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati quale differenza tra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme da versare alla fine dell'esercizio 2006, riportando a zero le differenze negative; che risulta classificato come di riscossione "certa", quantunque ritardata, l'ammontare pari al 100 per cento delle entrate extra tributarie, nonostante l'esiguo grado di realizzo (di cui all'allegato n. 24 al rendiconto); che sussistono capitoli per i quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

Nello specifico, l'organo di controllo ha segnalato, in particolare:

1. l'emersione di incongruenze non spiegate (riaccertamenti/insussistenze) rappresentate dalla non corrispondenza fra gli importi dei residui al 31 dicembre con le variazioni verificatesi in corso d'anno partendo dai residui iniziali;
2. la presenza di capitoli per i quali non sono stati contabilizzati come resti iniziali nel rendiconto somme che risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;
3. la presenza di capitoli per i quali si riscontrano come resti da versare iniziali dell'esercizio finanziario somme che non risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente.
4. l'indicazione dei resti da versare diversi da quelli relativi alle somme acquisite direttamente dalle Regioni Sicilia e Sardegna e di pertinenza dello Stato, presenti nell'allegato 23 al rendiconto.
5. il permanere di criticità, a fronte dei progressi compiuti nella classificazione del grado di esigibilità delle entrate tributarie ai sensi dell'art. 268 del R.D. n. 827/1924, nella classificazione dei residui delle entrate extra tributarie acriticamente classificati tutti come di riscossione certa, ancorché ritardata.
6. minori entrate risultanti dal confronto per titolo ed unità previsionali di base, disaggregate per capitoli ed articoli, tra previsioni iniziali e definitive, da una parte, e il totale degli importi versati, da versare e da riscuotere, dall'altra.

Per quanto riguarda la spesa, oltre alle citate eccedenze rispetto alle previsioni definitive di competenza (allegato L), alla consistenza

dei residui passivi iniziali ed alle autorizzazioni definitive di cassa, per le quali sussiste - limitatamente alle u.p.b. - l'esigenza di una specifica sanatoria legislativa, la Corte ha dichiarato la non regolarità anche delle risultanze iscritte in unità previsionali di base che comprendono capitoli - dettagliatamente specificati nell'allegato M - in ordine ai quali i relativi decreti di accertamento dei residui (D.A.R.), trasmessi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero delle infrastrutture, non sono stati registrati<sup>48</sup>.

Infine, relativamente ai residui di cui all'articolo 275, lettera a), del R.D. 827/1924, la segnalazione dei capitoli indicati nell'allegato N, di cui non è dichiarata la regolarità in quanto trattasi di somme cadute in perenzione amministrativa ai sensi dell'articolo 3, comma 36, della legge finanziaria 2008 e pertanto non suscettibili di trasporto al successivo esercizio ai sensi dell'articolo 448 del citato R.D. 827/1924.

L'organo di controllo ha inoltre formulato specifici rilievi in merito all'efficacia manifestata da alcuni dispositivi, volti ad ottenere risparmi di spesa nell'esercizio 2007, *in primis* circa l'efficacia della normativa di cui all'articolo 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L.F. 2007), recante la disciplina in materia di accantonamenti lineari di una quota degli stanziamenti di bilancio pregressi, esclusi cioè gli effetti della legge finanziaria, rendendoli perciò indisponibili, sia pure con la riconosciuta possibilità di variazioni compensative ai fini dell'indebitamento netto, da effettuare entro marzo di ciascun anno del triennio 2007-2009 con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti.<sup>49</sup>

In proposito, la Corte ha osservato che la facoltà di variazione è stata utilizzata nell'esercizio in misura del tutto marginale dalle

---

<sup>48</sup> Ai sensi dell'articolo 53 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 la conservazione di stanziamenti nel conto dei residui è condizionata alla procedura di dimostrazione, che si materializza in un prospetto da allegare al D.M. con il quale si autorizza, per ogni dicastero, il loro mantenimento in bilancio, mediante l'accertamento della esistenza di obbligazioni - già perfezionate, ovvero, in via di formazione- per cui si rende necessario il mantenimento in bilancio, in conto residui, di somme altrimenti oggetto di economie di spesa. In tal senso, gli Uffici centrali del bilancio (U.C.B.), ai sensi dell'articolo 275 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, trasmettono alla Corte dei conti copia estratto del citato decreto di accertamento, corredata della documentazione atta a comprovare la sussistenza di obbligazioni, in formazione o già definite, allo scopo di ottenerne il "Visto" per regolarità della relativa iscrizione nel bilancio dell'anno successivo.

<sup>49</sup> Con circolare n. 7 del 2 febbraio 2007, il Ministro dell'economia e delle finanze ha precisato gli adempimenti e i presupposti idonei a consentire l'emanazione del previsto decreto di variazioni compensative, specificando che "l'impatto sui conti pubblici delle complessive variazioni proposte per ogni stato di previsione deve essere nullo in termini di fabbisogno e indebitamento netto". In tal modo, si è ritenuto di non assecondare la possibilità di compensazioni tra diversi stati di previsione, pur non esclusa formalmente dal legislatore.

Amministrazioni interessate, per circa 250 milioni su 4,5 miliardi, pari al 5,5 per cento.<sup>50</sup> Le difficoltà di gestione della norma nel breve periodo sono state comprovate dal reintegro di circa 2 miliardi, sugli oltre 4,5 accantonati, disposto dall'art. 7, comma 2, del decreto-legge n. 81, convertito con legge n. 127 del 2007.

Un altro aspetto di notevole interesse metodologico che ha interessato la gestione della spesa 2007 è stato anche il fenomeno dell'emersione nell'anno dei cosiddetti debiti pregressi, su cui è intervenuta di recente, con apposita circolare, la stessa Ragioneria generale dello Stato<sup>51</sup>. In linea generale, la Corte dei conti ha rilevato che il fenomeno di per sé confligge con una corretta gestione del bilancio, che dovrebbe escludere, per definizione, l'assunzione a carico dell'erario di obbligazioni verso terzi al di là delle dotazioni disponibili.<sup>52</sup>

In proposito, l'invio alla Procura della Corte dei provvedimenti di riconoscimento di debito, prescritto dall'art. 23, comma 5, della legge finanziaria per il 2003, pare non abbia prodotto significativi effetti di deterrenza all'anomalia<sup>53</sup>.

Da qui, secondo la Corte, l'opportunità di un ripensamento circa la compatibilità dei citati fondi da ripartire per l'estinzione di debiti

---

<sup>50</sup> In proposito, la Corte dei conti osserva che le Amministrazioni hanno percepito la disposizione come un mero "taglio" degli stanziamenti, tenuto anche conto del limitato tempo disponibile per le proposte e delle obiettive difficoltà di rinvenire riduzioni equivalenti nel proprio stato di previsione. In altri termini, le finalità di promozione di una più efficiente allocazione delle risorse, quale primo avvio e punto di riferimento nell'ambito dell'auspicato processo di revisione della spesa previsto nel programma di analisi e valutazione di cui al comma 480 (*spending review*), non sono state raggiunte.

<sup>51</sup> In proposito, la circolare n. 7 del 5 febbraio 2008 si sofferma sul fenomeno degli atti di spesa assunti al di fuori del legittimo impegno delle risorse erariali che, per la componente non regolata dalla legge, dovrebbe essere sempre decisamente condizionata dalla misura degli stanziamenti effettivamente disponibili e dal principio della "competenza" finanziaria in ordine alla coerenza tra il momento dell'impegno e l'anno di assegnazione delle risorse, restando precluso il pagamento "differito" di spese, pur già sostenute (ergo debiti contratti), a carico della dotazione di competenza di anni successivi, ai sensi dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (espediente, quest'ultimo, da cui si è originato, in passato, il cd. fenomeno dei "rimbalzi" nella spesa a consuntivo per consumi intermedi, negli anni successivi a quelli in cui era operata la riduzione agli stanziamenti). Di fatto, vanificandosi negli anni successivi le riduzioni di spesa disposte negli anni precedenti. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.F.- I.G.B. Circolare n. 7/2008.

<sup>52</sup> Si è pervenuti, invece, negli ultimi anni all'iscrizione in bilancio di specifici fondi da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi, contratti dalle Amministrazioni a prescindere dagli stanziamenti decisi dal legislatore.

<sup>53</sup> Con la circolare n. 7 del 5 febbraio 2008 il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato istruzioni che, in definitiva, sembrano richiamare Amministrazioni e organi di controllo ad una più puntuale esplicazione delle funzioni loro demandate, con il chiaro intento di arginare l'insorgere dei debiti in discorso, anche sulla base dei principi che regolano l'istituto del riconoscimento di debito enunciati dalla Corte dei Conti e dalla Corte di Cassazione. La circolare conclude sull'argomento con una affermazione che si ritiene utile riportare in questa sede: "E' appena il caso di ricordare che le spese non precedute dalle prescritte procedure contabili o in eccedenza rispetto agli stanziamenti, non possono generare obbligazioni a carico dell'amministrazione". Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., Circolare cit. n. 7/2008, pagina 5.

pregressi con l'ordinamento contabile vigente, che precluderebbe l'insorgere del lamentato fenomeno alla radice.

### 3.2 Il conto del patrimonio

In relazione al conto del patrimonio si rammenta ancora che la citata legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale<sup>54</sup>.

Come riferito in occasione dell'esame dei più recenti rendiconti si segnala la disposizione di cui al comma 12-*bis* dell'articolo 7 del decreto-legge n. 63 del 15 aprile 2002, che prevede che il conto consuntivo, economico e patrimoniale della Patrimonio dello Stato S.p.A. è allegato, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato e che un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato contiene il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della Patrimonio dello Stato S.p.A.<sup>55</sup>.

Come rilevato dall'organo di controllo<sup>56</sup>, limitano la significatività delle risultanze del conto l'iscrizione dei beni mobili in gestione del Ministero della difesa a valori dei prezzi di inventario del tutto anacronistici e non connessi ai costi di acquisto sostenuti. Più in generale il medesimo organo<sup>57</sup> rileva la limitatezza della significatività delle risultanze del conto per effetto della mancanza di una chiara esposizione delle operazioni connesse ai conti correnti di Tesoreria, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di

---

<sup>54</sup> Ribadisce tali concetti il successivo d.lgs. n. 279 del 1997, il cui articolo 4 fa riferimento alla necessità che tale conto deve consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa. In tal senso, si segnala la convenzione stipulata nel 2004 (scaduta il 31 dicembre 2006) con il Ministero dell'economia e delle finanze, che è sfociata nella elaborazione annuale, a partire dal 2004, del conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche, predisposto dal Dipartimento del tesoro e dalla Patrimonio dello Stato spa, in collaborazione con la società KPMG, nonché del piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008.

<sup>55</sup> Sul punto si segnala il giudizio critico dalla Corte dei conti, che ha nuovamente evidenziato il progressivo restringimento dell'azione della Patrimonio dello Stato Spa tanto che ne è messa in discussione l'esistenza.

<sup>56</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2007, Vol. I, pag. 365.

<sup>57</sup> Cfr. *ibidem*.

spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria. Ancora la Corte<sup>58</sup> rileva la incompleta applicazione della classificazione delle voci del conto secondo il SEC 95. Da ultimo l'organo di controllo<sup>59</sup> giudica incoraggiante il primo censimento dei beni immobili dello Stato ed alcuni interventi normativi finalizzati alla riduzione della spesa per gli usi governativi e per la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, nonché per la valorizzazione degli immobili.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato, anche per l'anno 2007 l'organo di controllo ha rilevato, in particolare, discordanze tra la gestione del bilancio e quella di tesoreria comprese nel conto generale del patrimonio, in relazione, tra l'altro, ai conti correnti, agli incassi da regolare ed alle altre gestioni per le passività finanziarie, mentre, per le attività finanziarie, sono state rilevate incongruenze sulle disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria sui pagamenti da regolare nel conto dare e avere dell'Istituto che svolge il servizio di tesoreria centrale e provinciale<sup>60</sup>.

Sono state altresì rilevate, tra le altre<sup>61</sup>:

- la mancata dimostrazione dei valori iscritti per i debiti e i crediti relativi a mutui della Cassa Depositi e Prestiti Spa trasferiti allo Stato;
- la mancanza o l'incompletezza della documentazione giustificativa inerente le variazioni intervenute in alcune poste delle attività finanziarie, di quelle non finanziarie prodotte e non prodotte, nonché delle passività finanziarie in gestione ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della difesa;
- la mancata presentazione alla Corte dei riepilogo generale degli inventari dei beni immobili patrimoniali, in violazione dell'articolo 13 del Regolamento di contabilità generale dello Stato;
- il mancato aggiornamento dei valori iscritti nel conto rispetto all'attività contrattuale attiva e passiva dell'Amministrazione della difesa;

---

<sup>58</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>59</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>60</sup> Tali incongruenze, secondo la Corte dei conti, riducono la significatività e conseguentemente si riflettono sul procedimento formativo del conto generale del patrimonio. Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2007, pag. 15.

<sup>61</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2007, pagg. 15 e 16.

- la mancata iscrizione, tra le poste dei residui passivi perenti di parte capitale di somme per le quali è intervenuta la perenzione amministrativa ai sensi dell'articolo 3, comma 36, della legge finanziaria 2008.

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