

XV legislatura

**A.S. 1678:  
"Rendiconto generale  
dell'Amministrazione dello Stato  
per l'esercizio finanziario 2006"**

Luglio 2007  
n. 16



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

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

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

## 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>11</b>
<b>2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2006.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2005-2006.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2.3 Spese finali per funzioni-obiettivo.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.2 Spese finali per funzioni obiettivo .....</b>	<b>36</b>
<b>2.4 Residui .....</b>	<b>41</b>
<b>2.5 Il conto del patrimonio .....</b>	<b>45</b>
<b>3. Aspetti problematici del provvedimento.....</b>	<b>48</b>

## **Premessa**

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2006 e del disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso (rispettivamente A.S. 1678 e A.S. 1679), ha elaborato, come di consueto, elementi di analisi e di documentazione intesi ad agevolare la lettura parlamentare dei due testi. Si tratta, come è noto, di due disegni di legge che assumono un valore propedeutico ai fini della prossima "sessione di bilancio" per il triennio 2008-2010, che prende avvio, quest'anno, presso il Senato della Repubblica.

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 2006, nonché la situazione dei residui.

Completano la trattazione alcune sintetiche note, necessariamente non esaustive, 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 2008 assume come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2006: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2007, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa). Dunque, il 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

---

<sup>1</sup> I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2006 sono stati fissati con la circolare ministeriale n. 16 del 12 marzo 2007.

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 nuova 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 2006, 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").

---

<sup>2</sup> Con apposti 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.

In relazione al rendiconto per il 2006 l'organo di controllo, dopo aver ricordato che negli anni passati aveva già evidenziato l'insoddisfacente attuazione della legge 94 del 1997, ha rappresentato come "l'inutile passare del tempo rischia di rendere inoperanti le più significative innovazioni recate dalla citata legge 94 che [...] miravano, da un lato, a potenziare gli strumenti di governo della finanza pubblica e, dall'altro, alla misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione delle politiche pubbliche"<sup>3</sup>. Auspicando che la riforma della sessione di bilancio e, in particolare, la ventilata riclassificazione contabile dello stesso rappresentino non già un "mero esercizio di riclassificazione contabile"<sup>4</sup> ma il "momento di avvio di una strategia di razionalizzazione finanziaria ed amministrativa"<sup>5</sup>, che possa tradursi in un "miglioramento dell'efficienza della spesa"<sup>6</sup>, la Corte dei conti ricorda l'esperienza sostanzialmente negativa della legge 94, in buona parte da ascrivere al fatto che la "classificazione accolta, che intendeva valorizzare le u.p.b. a livello politico ed i capitoli a livello amministrativo, ha dato luogo ad aggregazioni per lo più di tipo formale di limitata significatività"<sup>7</sup>, risultando scarsamente rappresentativa delle politiche pubbliche di settore l'attuale articolazione delle funzioni-obiettivo.

Tale normativa aveva infatti prescritto la ristrutturazione del bilancio e dunque del rendiconto e, nell'ambito della delega per la ristrutturazione del bilancio, aveva previsto che, in funzione degli obiettivi legati a questa riforma, il rendiconto dovesse essere strutturato "prevedendo la suddivisione in capitoli delle unità previsionali, in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze, di entrata e di spesa, evidenziando le entrate realizzate e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli obiettivi delle principali leggi di spesa, nonché introducendo, per il conto del patrimonio, un livello di classificazione che fornisca l'individuazione

---

<sup>3</sup> cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2006*, Vol. I, pag. 72.

<sup>4</sup> cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2006*, Vol. I, pag. 74.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2006*, Vol. I, pag. 64.

dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale"<sup>8</sup>.

In proposito, 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.

Sul piano più generale, peraltro, si può ricordare che l'implementazione del modello di riforma fondato sul principio della programmazione per obiettivi dianzi citato necessiterebbe dell'introduzione di indicatori di prodotto e di impatto all'interno delle note preliminari di bilancio coerenti con le direttive generali d'inizio d'anno.

Diffusa è dunque la sensazione secondo 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>9</sup>.

L'esigenza di evidenziare maggiormente le funzioni dell'intervento pubblico era già emersa anni addietro e ad essa si era tentato di rispondere con la legge n. 94 del 1997, che aveva introdotto un innovativo schema di classificazione funzionale, imperniato sulle funzioni obiettivo - basata per i primi 3 livelli sulla classificazione

---

<sup>8</sup> Tali concetti sono stati ribaditi dal successivo d.lgs. n. 279 del 1997, il cui articolo 13, al comma 1, in relazione al conto del bilancio, 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". Concetti sostanzialmente analoghi sono espressi dal successivo articolo 14 per il conto del patrimonio.

<sup>9</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").



COFOG e, per il quarto livello, sulla definizione di missioni istituzionali -, e un sistema di indicatori di risultato.

A tale proposito giova rammentare quanto previsto dalla circolare n. 21 del 2007 della RGS, con la quale vengono fissati i criteri per la formulazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato per il 2008 e per il triennio 2008-2010. Tali bilanci, infatti, verranno impostati, permanendo il vigente quadro normativo, sulla base di una nuova classificazione che innova profondamente la precedente struttura basata sui centri di responsabilità, per articolarsi in 34 grandi missioni pubbliche e 169 programmi. Si procede infatti, pur ancorando comunque le risorse ai centri di responsabilità, alla allocazione delle risorse fra i singoli Ministeri a partire dalle suddette articolazioni.

### *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 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>10</sup>.

---

<sup>10</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

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002<sup>11</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 2006 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>12</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, 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

---

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>11</sup> Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

<sup>12</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.

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>13</sup>.

In ordine ai nuovi strumenti conoscitivi e di governo della finanza pubblica va segnalato il completamento della operazione posta in essere dal Ministero dell'economia e delle finanze, che ha deciso di affiancare, sin dal rendiconto 2003, alla tradizionale documentazione analitica e di sintesi della situazione patrimoniale propria del rendiconto, una rielaborazione della situazione patrimoniale<sup>14</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>15</sup>.

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

---

<sup>13</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>14</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>15</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*.

cespiti), si è impostata la ricognizione della ricchezza suscettibile di procurare proventi da impiegare ai fini della riduzione del debito pubblico<sup>16</sup>.

Si ricorda che, in base al predetto documento, il valore del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche per il 2004 ammonta a 1.754.761 mln di euro<sup>17</sup>.

---

<sup>16</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>17</sup> *Ibidem*, pag. 9.

## **2. Sintesi dei risultati differenziali**

### **2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2006**

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 2006, 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 2006 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 nel conto economico delle Amministrazioni pubbliche contenuto nel *Documento di programmazione economica e finanziaria 2008-2011*, dati aggiornati alla luce delle revisioni operate dall'ISTAT nel giugno 2007<sup>18</sup>, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto per il periodo 2001-2006, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare dal 3,1% del 2001, al 2,9% del 2002, al 3,4% del 2003 e del 2004 al 4,1% del 2005, per poi attestarsi nel 2006 al 4,4% (ma al 2,4%, al netto degli oneri per la sentenza UE in materia di indetraibilità dell'IVA e per l'accollo da parte dello Stato dei debiti connessi alla TAV).

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2006 rispetto all'anno precedente risente di un aumento di 1,7 punti percentuali sul PIL delle entrate totali, risultato ascrivibile all'andamento estremamente favorevole del gettito per imposte, sia indirette che, soprattutto, dirette, aumento tuttavia vanificato - a fronte di una sostanziale stabilità della spesa per interessi, cresciuta di un solo decimale di punto rispetto al 2005 - da un aumento del 2% sul PIL delle uscite, ascrivibile sostanzialmente alle poste straordinarie innanzi citate. Per quanto riguarda la spesa primaria, quella per redditi di lavoro, per prestazioni sociali in natura e per prestazioni sociali in denaro si mostrano stabili, attestandosi rispettivamente, in rapporto al PIL, all'11%, al 2,8% e al 17,1% (per questa ultima voce si tratta di un incremento di un decimo di punto percentuale). Registra invece un lieve calo la spesa per beni e consumi intermedi, che scende dal 5,5% del 2005 al 5,3% del 2006.

Per quanto concerne l'avanzo primario, esso segna un ulteriore decremento, passando dai 4,7 mld di euro nel 2005 ai 2 mld di euro nel 2006.

---

<sup>18</sup> ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche SEC95 - anni 1980-2006*, 12 giugno 2007.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno si è attestato nel 2006 a 34.609 milioni (2,3% del P.I.L.), a fronte dei definitivi 60.036 milioni (4,2% del P.I.L.) del 2005, registrando pertanto un decremento pari a quasi 2 punti di PIL.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul PIL ha registrato nel 2006 un valore del 106,8%, rispetto al 106,4% del 2005, continuando pertanto nel processo di rialzo registrato già nel 2005 dopo il livello minimo del 103,9% raggiunto nel 2004, dopo un decennio di miglioramenti di tale dato.

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

Fonte: ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche*,  
Comunicato stampa del 12 giugno 2007

	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Indebitamento netto/Pil	-4,1	-4,4
Saldo primario/Pil	0,30	0,15
Debito pubblico/Pil	106,4	106,8

Giova ricordare, con riferimento alla consistenza del debito degli enti territoriali, che la Corte dei Conti<sup>19</sup>, a conferma del trend evolutivo del debito negli ultimi anni, ne evidenzia la ulteriore forte crescita rispetto all'esercizio precedente. L'entità dello stock ha raggiunto nel 2006 i 108.173 mln di euro (90.070 mln di euro nel 2005) con un incremento del 20,1 per cento. Rispetto al debito delle Amministrazioni pubbliche la quota percentuale riferita agli enti territoriali si attesta al 6,9 per cento, in aumento rispetto al 5,8 per cento dell'anno precedente, mentre rispetto al PIL la quota di debito appartenente a tali enti cresce dal 6,1 per cento del 2005 al 7,3 per cento.

---

<sup>19</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2006*, Vol. I, pag. 30.



## Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche 2006

Fonte: ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, Comunicato stampa del 12 giugno 2007

Voci economiche	2002	2003	2004	2005	2006	Variazioni %	
						2005/2004	2006/2005
Spesa per consumi finali	248.783	262.942	276.234	290.636	299.512	5,2%	3,1%
di cui: redditi da lavoro dipendente	137.621	144.749	149.861	156.608	162.999	4,5%	4,1%
consumi intermedi	67.154	70.809	75.036	78.805	78.172	5,0%	-0,8%
prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	33.681	34.824	37.949	40.080	41.428	5,6%	3,4%
Prestazioni sociali in denaro	214.078	224.485	234.701	242.444	252.993	3,3%	4,4%
Imposte dirette pagate dalla P.A.	1.407	1.175	1.049	983	1.092	-6,3%	11,1%
Altre uscite correnti	31.264	33.712	35.063	34.762	35.428	-0,9%	1,9%
<b>Uscite correnti al netto di interessi</b>	<b>495.532</b>	<b>522.314</b>	<b>547.047</b>	<b>568.825</b>	<b>589.025</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,6%</b>
Interessi passivi	71.519	68.514	65.694	64.213	67.552	-2,3%	5,2%
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>567.051</b>	<b>590.828</b>	<b>612.741</b>	<b>633.038</b>	<b>656.577</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,7%</b>
Investimenti fissi lordi	22.468	32.778	33.142	33.409	34.018	0,8%	1,8%
Contributi agli investimenti	18.440	19.463	19.825	22.108	22.067	11,5%	-0,2%
Altre uscite in c/capitale	6.024	4.819	1.362	2.512	32.869	84,4%	1208,5%
<b>Totale uscite in c/capitale</b>	<b>46.932</b>	<b>57.060</b>	<b>54.329</b>	<b>58.029</b>	<b>88.981</b>	<b>6,8%</b>	<b>53,3%</b>
<b>Totale uscite complessive</b>	<b>613.983</b>	<b>647.888</b>	<b>667.070</b>	<b>691.067</b>	<b>745.558</b>	<b>3,6%</b>	<b>7,9%</b>
Imposte dirette	179.554	178.745	185.331	190.132	213.664	2,6%	12,4%
Imposte indirette	185.174	186.770	195.401	202.471	218.250	3,6%	7,8%
Contributi sociali effettivi	157.530	164.965	172.393	179.968	188.444	4,4%	4,7%
Contributi sociali figurativi	3.745	3.811	3.572	3.466	3.594	-3,0%	3,7%
Altre entrate correnti	45.228	45.271	50.247	49.658	51.630	-1,2%	4,0%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>571.231</b>	<b>579.562</b>	<b>606.944</b>	<b>625.695</b>	<b>675.582</b>	<b>3,1%</b>	<b>8,0%</b>
Imposte in c/capitale	2.986	17.932	8.374	1.864	222	-77,7%	-88,1%
Altre entrate in c/capitale	2.681	4.358	3.806	3.985	4.250	4,7%	6,6%
<b>Totale entrate in c/capitale</b>	<b>5.667</b>	<b>22.290</b>	<b>12.180</b>	<b>5.849</b>	<b>4.472</b>	<b>-52,0%</b>	<b>-23,5%</b>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>576.898</b>	<b>601.852</b>	<b>619.124</b>	<b>631.544</b>	<b>680.054</b>	<b>2,0%</b>	<b>7,7%</b>
<b>Saldo corrente</b>	<b>4.180</b>	<b>-11.266</b>	<b>-5.797</b>	<b>-7.343</b>	<b>19.005</b>	<b>-26,7%</b>	<b>358,8%</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-37.085</b>	<b>-46.036</b>	<b>-47.946</b>	<b>-59.523</b>	<b>-65.504</b>	<b>-24,1%</b>	<b>-10,0%</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>34.434</b>	<b>22.478</b>	<b>17.748</b>	<b>4.690</b>	<b>2.048</b>	<b>-73,6%</b>	<b>-56,3%</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 2006.

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 2006 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 15.702 milioni di euro, pari al 3,75%, a fronte di un aumento del 4,3% registrato nel 2005 fra previsioni iniziali e definitive.

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive relativamente alle **spese finali** si attesta a 16.965 milioni di euro, corrispondente ad uno scostamento quasi uguale a quello evidenziato per le entrate (anche il dato per il 2005 ricalca la percentuale relativa alle entrate per quell'anno).

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 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 5.200 milioni, 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 2006, pari a 49.983 mln di euro, a fronte di previsioni

definitive che stimavano un risparmio pubblico negativo in misura pari a 8.512 mln di euro.

Per quanto riguarda il **saldo netto da finanziare**, quest'anno il risultato complessivo della gestione di competenza 2006 registra un avanzo pari a 12.949 milioni di euro (erano 21.555 e 35.210 milioni gli analoghi dati, in termini di disavanzo, del 2004 e del 2005). Tale dato evidenzia dunque un netto miglioramento rispetto agli anni precedenti, nonché rispetto alle previsioni definitive, che stimavano un SNF corrispondente ad un disavanzo di 45.004 mln di euro.

Il confronto dei dati assoluti del **saldo netto da finanziare** relativo al periodo 1993-2006 (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.

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 2006 che si attesta a 150.671 milioni di euro (nel 2005 l'analogo dato si attestava a 203.523 milioni di euro, mentre le previsioni definitive per il 2006 ammontavano a 234.129).

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 2006, pari a 244.000 milioni di euro (l'analogo dato era di 245.000 milioni nel 2005). 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 2006, 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 e, appunto, a 150.671 mln di euro nel 2006.

## 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	388.072	402.348	14.276	429.363	27.015
Entrate extratributarie	28.730	28.698	-32	48.759	20.061
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>416.802</b>	<b>431.046</b>	14.244	<b>478.122</b>	47.076
Alienazione, ammort., riscossione crediti	1.874	3.332	1.458	1.921	-1.411
<b>Totale entrate finali</b>	<b>418.676</b>	<b>434.378</b>	15.702	<b>480.043</b>	45.665
Accensione prestiti	232.666	235.595	2.929	182.127	-53.468
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>651.342</b>	<b>669.973</b>	18.631	<b>662.170</b>	-7.803
Spese correnti	428.154	439.558	11.404	428.139	-11.419
Spese in conto capitale	34.262	39.824	5.562	38.954	-870
<b>Totale spese finali</b>	<b>462.416</b>	<b>479.382</b>	16.966	<b>467.093</b>	-12.289
Rimborso prestiti	188.925	189.124	199	163.620	-25.504
<b>Totale spese complessive</b>	<b>651.341</b>	<b>668.506</b>	17.165	<b>630.713</b>	-37.793

### Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-11.353	-8.512	2.841	49.983	58.495
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-43.741	-45.004	-1.263	12.949	57.953
Ricorso al mercato finanziario	-232.666	-234.129	-1.463	-150.671	83.458

**Tabella n. 2**

**Risultati differenziali: serie storica 1993-2006**

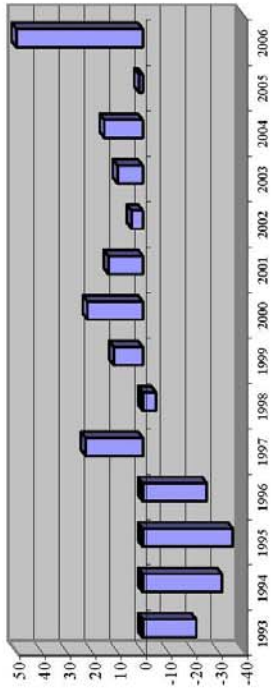
**Dati di competenza (miliardi di euro)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Risparmio pubblico</b>														
Risultati	-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
variaz. % esercizi precedenti	5,0	-47,9	-14,1	28,9	189,3	-123,0	319,2	92,1	-37,9	-67,6	127,3	52,0	-90,1	3233,3
<b>Indebitamento o accreditamento (+) netto</b>														
Risultati	-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
variaz. % esercizi precedenti	-30,7	10,6	-2,8	18,0	125,8	-277,9	75,1	-90,3	-130,5	-38,2	31,4	39,9	-113,5	136,8
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>														
Risultati	-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
variaz. % esercizi precedenti	-27,7	5,8	-2,8	11,6	81,3	-259,5	31,5	45,3	-101,2	-33,8	26,9	34,0	-66,0	136,6
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>														
Risultati	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
variaz. % esercizi precedenti	237,4	158,2	-120,6	258,3	345,9	-94,3	132,4	-163,3	-172,0	-66,2	-12,4	80,3	-62,0	487,6
<b>Ricorso al mercato</b>														
Risultati	-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
variaz. % esercizi precedenti	-7,2	-6,7	-27,7	4,5	17,5	-59,5	3,5	12,1	-20,6	-7,2	-12,0	18,6	4,9	25,9

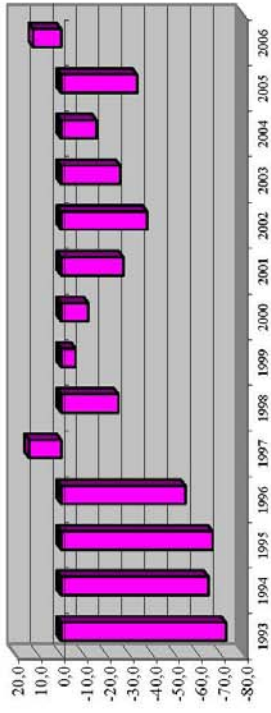
(Fonte: Corte dei Conti)

## Risultati differenziali: serie storica 1993-2006 - Dati di competenza

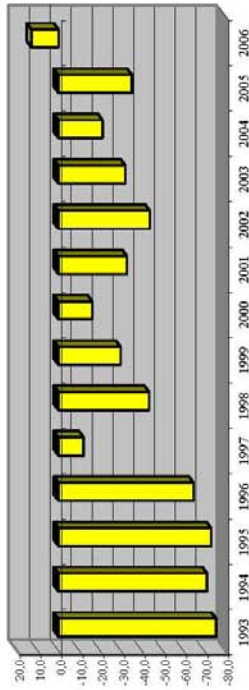
Risparmio pubblico



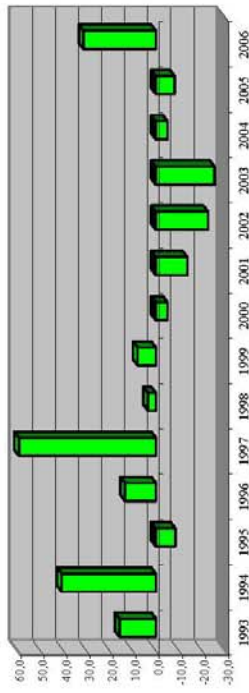
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto



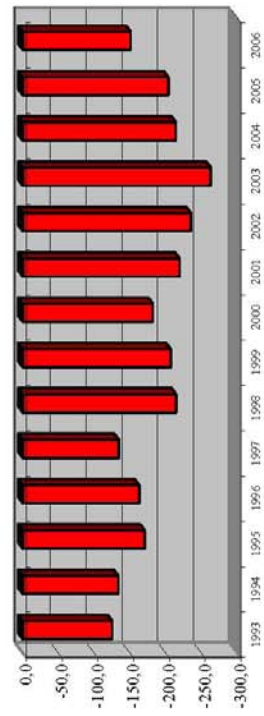
Saldo netto da finanziare (-)



Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario



Ricorso al mercato



## 2.2.1 Confronto fra 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 + 45.666 milioni di euro, pari al 10,5%, a fronte dei + 4.796 milioni di euro di registrati nel 2005 (che erano pari all'1,1% delle previsioni definitive).

Il raffronto del dato di **spesa finale** quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a - 12.288 milioni di euro (il 2,5% in meno della previsione definitiva), mentre nel 2005 tale dato si attestava sui - 18.441 milioni di euro (pari al - 3,8% della previsione definitiva).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che il suddetto risultato è ascrivibile in assoluto in misura analoga alle **entrate tributarie** e a quelle **extratributarie**, aumentate rispettivamente di circa 27 e 20 mld di euro rispetto alle previsioni definitive, anche se in percentuale merita menzionare il dato relativo alle entrate extratributarie, che registrano accertamenti in aumento del 70% circa rispetto alle previsioni definitive (tuttavia, la percentuale degli incassi si attesta poi su livelli di poco superiori al 50%). Si ricorda che, viceversa, nel 2005 gli accertamenti delle entrate tributarie furono inferiori di 3.577 milioni di euro (pari a quasi l'1%) rispetto alle previsioni definitive, mentre 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>20</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 e in quelle definitive (rispettivamente pari a - 11.353 e - 8.512 milioni di euro) - i cui valori corrispondenti nel 2005 erano pari a -22.129 milioni e - 27.020 milioni - si sono tramutati in un risultato di gestione positivo di 49.983 milioni di euro, con un miglioramento rispetto alle previsioni definitive pari a 58.495 mln di euro. Nel 2005 il risultato di gestione

---

<sup>20</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 definitive pari a 14.961 mln di euro, nonché dalla categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro", i cui accertamenti aumentano di 2.778 mln di euro rispetto alle corrispondenti previsioni.



era stato positivo in misura pari a 1.509 milioni di euro, con un miglioramento di 28.529 milioni sulle previsioni definitive.

In relazione al SNF, a fronte di un peggioramento nelle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per 1.263 milioni di euro, che passano da valori iniziali pari a 43.741 a valori definitivi pari a 45.004 milioni di euro, il che rappresenta uno scarto sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2005, si evidenzia un risultato effettivo della gestione in miglioramento di 57.954 milioni di euro 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 83.458 (56.407 nel 2005) 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 182.127 mln di euro, in calo rispetto alle previsioni definitive di 53.468 mln e 84.048 mln rispettivamente.

## Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

(milioni di euro)

Tributi	2005	2006	Var % 2006/2005
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>377.854</b>	<b>429.363</b>	<b>13,6%</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	189.865	222.658	17,3%
Tasse ed imposte sugli affari	139.118	156.305	12,4%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	29.658	29.676	0,1%
Monopoli	9.020	9.943	10,2%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	10.192	10.781	5,8%
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>44.105</b>	<b>48.759</b>	<b>10,6%</b>
Proventi speciali	795	772	-2,9%
Proventi di servizi pubblici minori	6.943	7.267	4,7%
Proventi dei beni dello Stato	326	293	-10,1%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	3.019	4.109	36,1%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	9.524	7.912	-16,9%
Recuperi, rimborsi e contributi	21.478	26.032	21,2%
Partite che si compensano nella spesa	2.019	2.374	17,6%
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>10.075</b>	<b>1.921</b>	<b>-80,9%</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	5.631	223	-96,0%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	163	0,0%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	4.281	1.535	-64,1%
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>432.034</b>	<b>480.043</b>	<b>11,1%</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>195.380</b>	<b>182.127</b>	<b>-6,8%</b>
<b>ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>627.414</b>	<b>662.170</b>	<b>5,5%</b>

### **2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2005-2006**

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2005-2006 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto l'incremento delle entrate finali, passate dai 432.034 mln di euro del 2005 ai 480.043 mln di euro accertati del 2006 (+ 11,1%). In tale ambito quelle tributarie hanno registrato un incremento del 13,6 per cento rispetto al 2005 (ascrivibile alle imposte sul patrimonio e sul reddito e alle tasse ed imposte sugli affari) e quelle extratributarie del 10,6% (nel cui ambito emergono, in valore assoluto, gli aumenti relativi ai recuperi, rimborsi e contributi e agli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro), mentre le entrate provenienti dall'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti sono scese a 1.921 mln di euro rispetto ai 10.075 mln del 2005, per effetto del sostanziale azzeramento degli accertamenti connessi alla vendita di beni ed affrancazione di canoni e del cospicuo calo dei rimborsi di anticipazioni e crediti vari del Tesoro.

### 2.2.3 Spese finali per funzioni-obiettivo

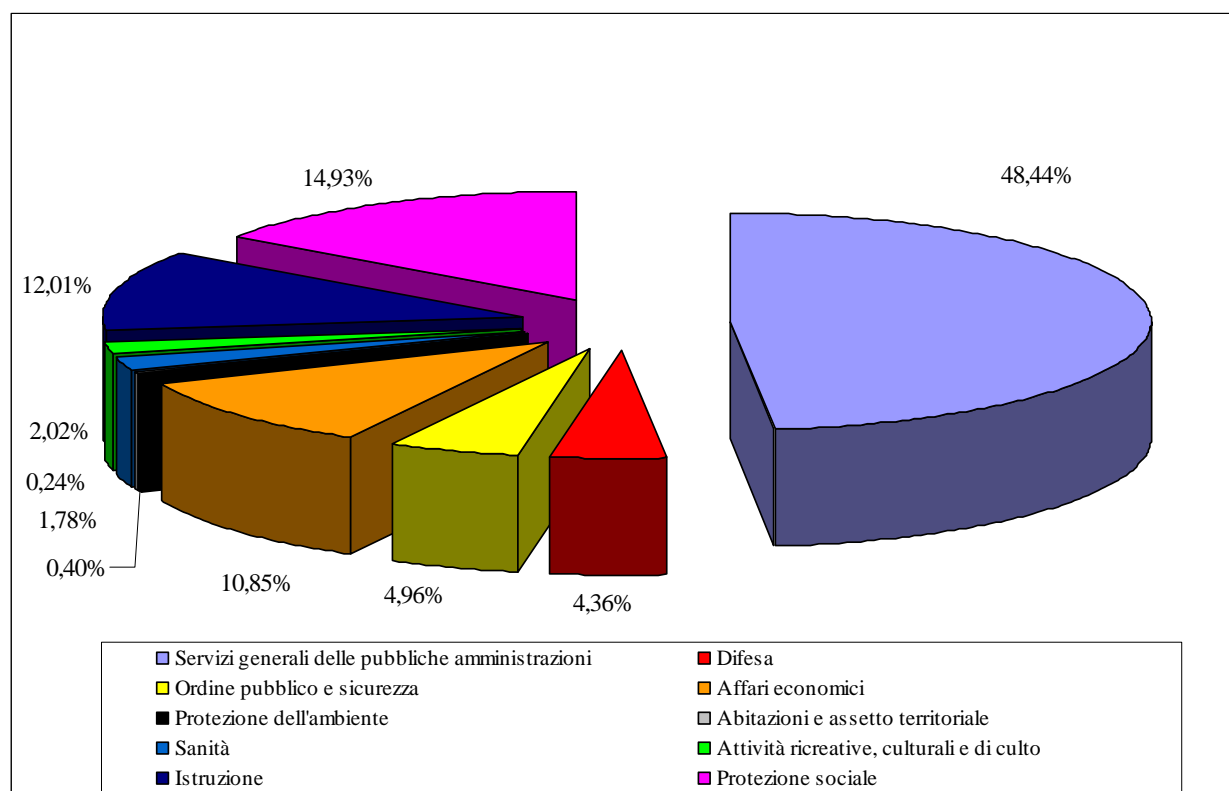
Giova poi dare conto brevemente dell'analisi delle **spese finali per funzioni-obiettivo**, grazie alle quali si evince che i servizi generali delle pubbliche amministrazioni assorbono circa il 48,2% (confermando in sostanza il dato registrato nel 2003 e 2005, a fronte di una lieve flessione al 46,46% nel 2004) degli impegni relativi alle spese finali e che le altre funzioni rilevanti riguardano la protezione sociale, che ammonta al 14,9%, (a fronte del 14,3% relativo al 2005), gli affari economici, pari al 10,3% ( 10,95% nel 2005), e l'istruzione per il 12% degli impegni (era il 10,6 nel 2005).

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 51.304 milioni di euro (55.514 milioni di euro nel 2005), di cui la sola gestione dei tributi concretizza impegni di spesa pari a 33.559 (36.803 nel 2005) milioni di euro. Nel medesimo ambito si rileva inoltre la quota destinata alla regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità, pari a 8.878 milioni di euro (9.167 mln di euro nel 2005).

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 9 mld di euro), per gli affari economici (circa 2 mld di euro), per le attività ricreative (quasi 3 mld di euro) e l'incremento per l'istruzione (più di 3 mld di euro).

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

Funzioni obiettivo	Impegni	Rapporti percentuali
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	225.326.195	48,24%
Difesa	19.319.397	4,14%
Ordine pubblico e sicurezza	23.437.202	5,02%
Affari economici	48.272.116	10,33%
Protezione dell'ambiente	1.833.129	0,39%
Abitazioni e assetto territoriale	1.891.463	0,40%
Sanità	11.706.133	2,51%
Attività ricreative, culturali e di culto	9.832.121	2,10%
Istruzione	55.847.592	11,96%
Protezione sociale	69.628.588	14,91%
<b>Totale</b>	<b>467.093.936</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 428.139 milioni di euro (a fronte di 420.449 nel 2005), mentre quella in conto capitale per 38.954 milioni di euro (era 46.794 milioni di euro nel 2005), rispettivamente pari al 91,7% (il 90% nel 2005) ed all'8,3% (il 10% nel 2005) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per spese di funzionamento pari a 90.325 milioni (erano 82.498 milioni di euro nel 2005) - pari al 19,3% (erano il 17,6% nel 2005) delle spese finali - a fronte di interventi pari a 250.540 (248.126 nel 2005) milioni di euro, pari al 53,6% (il 53,1% nel 2005), e di oneri comuni per 14.856 milioni di euro (erano 17.378 milioni nel 2005), per una percentuale del 3,2% (il 3,7% nel 2005), con l'aggiunta di oneri del debito pubblico pari a 71.232 milioni di euro (erano pari a 71.278 nel 2005), pari al 15,2% (stabile rispetto al 2005).

Rispetto alle previsioni definitive, le spese di funzionamento mostrano un incremento di circa 2,5 mld di euro, ampiamente compensato dalle diminuzioni relative alle spese per interventi (6,6 mld di euro circa), per oneri comuni (2,4 mld di euro) e per oneri del debito pubblico (4,9 mld di euro circa). Pertanto, l'ammontare complessivo degli impegni per spese correnti risulta inferiore di 11,4 mld di euro rispetto alle previsioni definitive. Considerando anche le spese in conto capitale la differenza fra le risultanze e le previsioni definitive sale a circa 12,3 mld di euro.

## Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2005	2006	Var % 2006/2005
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>420.449</b>	<b>428.139</b>	<b>1,8%</b>
Redditi da lavoro dipendente	81.744	88.213	7,9%
Consumi intermedi	12.783	12.163	-4,9%
Imposte pagate sulla produzione	4.391	4.844	10,3%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	175.286	182.512	4,1%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	3.862	4.668	20,9%
Trasferimenti correnti a estero	1.614	1.576	-2,4%
Interessi passivi e redditi da capitale	70.671	70.801	0,2%
Poste correttive e compensative	49.294	43.274	-12,2%
Trasferimenti correnti a imprese	4.876	4.599	-5,7%
Risorse proprie CEE	14.480	14.577	0,7%
Ammortamenti	18	163	805,6%
Altre uscite correnti	1.433	751	-47,6%
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>46.794</b>	<b>38.954</b>	<b>-16,8%</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.170	4.138	-32,9%
Contributi agli investimenti	16.768	14.769	-11,9%
Contributi agli investimenti ad imprese	8.233	10.107	22,8%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	122	130	6,6%
Contributi agli investimenti a estero	396	399	0,8%
Altri trasferimenti in conto capitale	8.730	8.626	-1,2%
Acquisizioni di attività finanziarie	6.375	784	-87,7%
<b>TOTALE</b>	<b>467.243</b>	<b>467.093</b>	<b>0,0%</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>168.313</b>	<b>163.620</b>	<b>-2,8%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>635.556</b>	<b>630.713</b>	<b>-0,8%</b>

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

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2006 il **risparmio pubblico** al lordo delle regolazioni contabili è stato positivo per 4.552 milioni a fronte del dato negativo per 16.414 milioni di euro registrati nel 2005.

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.

Il **saldo netto da finanziare** lordo presenta nel 2006 un valore pari a 31.513 milioni di euro (a fronte dei 48.836 del 2005), che diventano 25.484 milioni - a fronte dei 45.305 milioni registrati nel 2005 -, al netto delle regolazioni contabili.

Esso risulta da pagamenti finali per 459.802 milioni di euro, a fronte dei 452.581 milioni registrati nel 2005, di cui 420.695 milioni (pari al 91,5% del totale) in conto competenza (il dato nel 2005 era stato pari a 417.254 milioni, corrispondenti al 92,2%) e 39.107 milioni, pari all'8,5%, in conto residui (a fronte del corrispondente dato pari nel 2005 a 35.327 milioni, 7,8%).

Il **ricorso al mercato** ammonta, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, a 189.662 milioni (era stato di 222.853 nel 2005 e di 217.328 nel 2004), con un decremento di quasi il 15% rispetto al dato relativo al 2005. Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti, si rileva 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 2006).



Allo stesso tempo, gli incassi finali si attestano a 428.289 milioni (a fronte di 403.745 nel 2005), di cui 415.550 in conto competenza, per il 97% - gli analoghi dati 2005 risultavano pari a 389.448 milioni (il 96,5%) - e 12.739 milioni, pari al 3%, in conto residui, che erano pari a 14.297 milioni nel 2005, il 3,5%.

In valore assoluto, il volume dei pagamenti finali è stato inferiore di 36.667 (49.989 nel 2005) milioni di euro rispetto alle previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali ha superato di 7.894 mln di euro il valore atteso sulla base delle previsioni definitive.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente ha continuato nel recente trend di crescita, attestandosi al 18,9% dei pagamenti finali nel 2006, a fronte di analoghi dati del 15,2% del 2004 e del 17,5% del 2005. Quanto ai consumi intermedi, si rileva il contenimento dei pagamenti per la voce in esame, attestatisi al 2,7% del totale dei pagamenti finali, dopo che nel 2005 si era registrato un valore corrispondente al 2,9%.

**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	390.711	398.826	481.691	102,08%	82,80%
Entrate extratributarie	26.353	27.557	100.569	104,57%	27,40%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>417.064</b>	<b>426.383</b>	<b>582.260</b>	<b>102,23%</b>	<b>73,23%</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	3.332	1.906	3.366	57,20%	56,63%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>420.396</b>	<b>428.289</b>	<b>585.626</b>	<b>101,88%</b>	<b>73,13%</b>
Accensione prestiti	266.175	182.127	235.595	68,42%	77,31%
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>686.571</b>	<b>610.416</b>	<b>821.221</b>	<b>88,91%</b>	<b>74,33%</b>
Spese correnti	444.711	421.831	481.615	94,86%	87,59%
Spese in conto capitale	51.759	37.971	113.571	73,36%	33,43%
<b>Totale spese finali</b>	<b>496.470</b>	<b>459.802</b>	<b>595.186</b>	<b>92,61%</b>	<b>77,25%</b>
Rimborso prestiti	190.571	158.149	192.458	82,99%	82,17%
<b>Totale spese complessive</b>	<b>687.041</b>	<b>617.951</b>	<b>787.644</b>	<b>89,94%</b>	<b>78,46%</b>

### Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-27.647	4.552	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-76.074	-31.513	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-266.645	-189.662	-	-	-

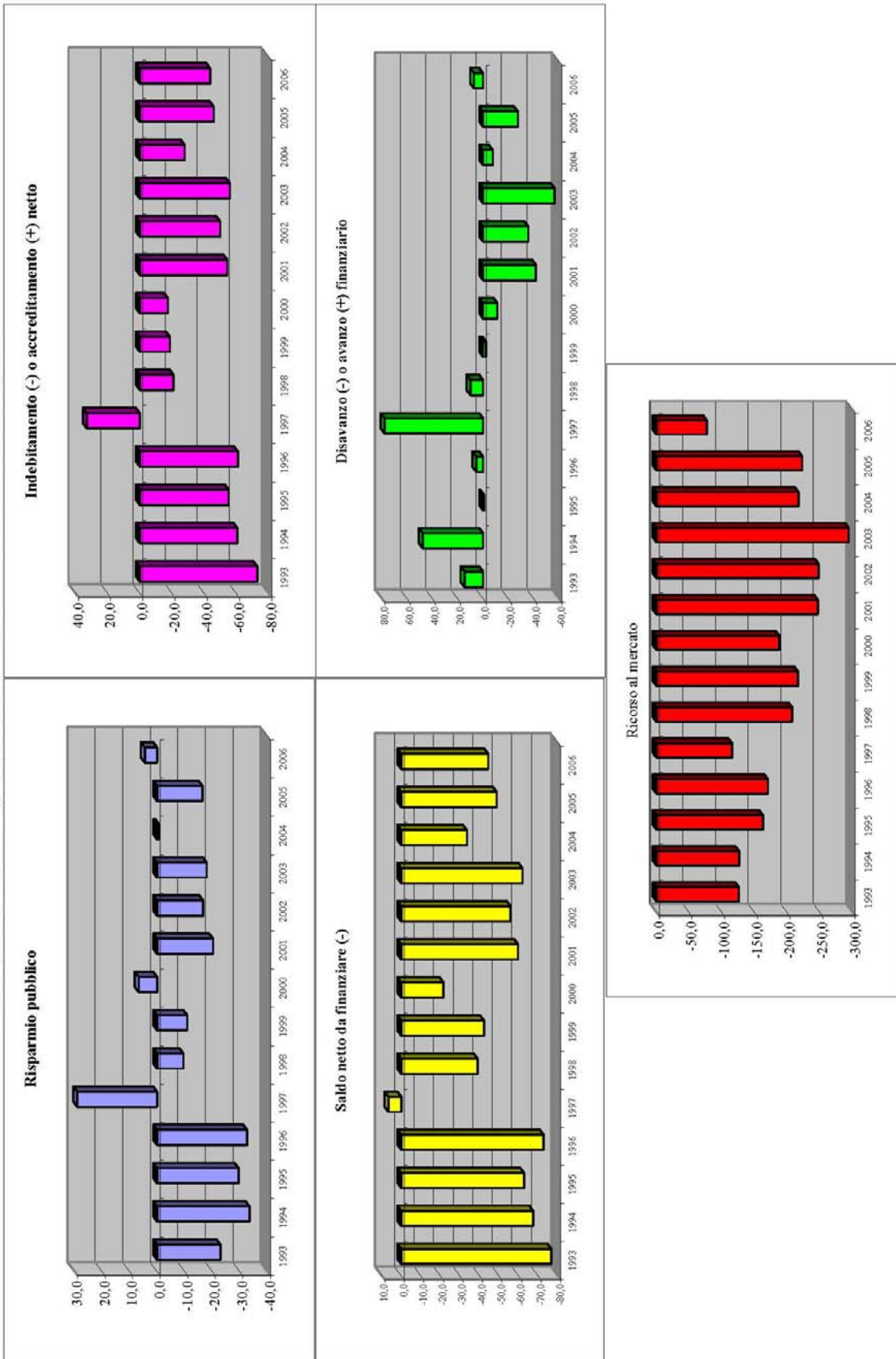
**Tabella n. 4**

**Risultati differenziali: serie storica 1993-2006**

(Fonte: Corte dei Conti)

		<b>Dati di cassa (miliardi di euro)</b>													
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>Risultati</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
	variaz. % esercizi precedenti	13,5	-45,7	11,6	-10,5	188,7	-132,8	-14,7	161,5	-403,0	17,7	-7,8	96,7	-2633,3	127,4
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	<b>Risultati</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
	variaz. % esercizi precedenti	-32,8	17,0	8,8	-10,3	154,2	-163,3	11,0	6,5	-212,1	7,9	-11,8	50,3	-65,1	4,8
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	<b>Risultati</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
	variaz. % esercizi precedenti	-30,7	12,0	7,1	-16,1	109,1	-689,4	-8,5	48,8	-176,4	6,4	-10,9	46,0	-45,7	8,8
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	<b>Risultati</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
	variaz. % esercizi precedenti	241,3	223,8	-101,9	688,9	1367,9	-87,3	-124,2	-370,8	-269,0	14,4	-58,3	86,5	-261,8	125,8
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>Risultati</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
	variaz. % esercizi precedenti	-9,3	-0,3	-28,8	-4,7	32,2	-79,4	-4,4	13,3	-31,4	-0,3	-18,6	26,1	-2,6	65,5

## Risultati differenziali: serie storica 1993-2006 - 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 32.199 mln di euro (pari al 116,5%) 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 31.513 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in 76.074 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 189.662 milioni a fronte dei 266.645 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 un aumento di circa 7.843 milioni di euro del totale degli incassi finali.

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le **entrate finali** corrispondono al 101,9% delle previsioni definitive (erano il 97% nel 2005 ed il 103,41 nel 2004) ed al 73,1% della relativa massa acquisibile (tale dato era il 74% nel 2005 ed il 74,5% nel 2004).

Sul versante della spesa, i **pagamenti finali** si sono attestati a 459.802 mln di euro, in calo del 7,4% rispetto alle previsioni definitive (l'analogo dato era pari al 10% circa sia nel 2005 che nel 2004), e corrispondenti al 77,2% della massa spendibile (a fronte del 76% nel 2005 e del 75,23% nel 2004).

## Analisi economica degli incassi tributari

(milioni di euro)

Tributi	2005	2006	Var % 2006/2005
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>365.199</b>	<b>398.825</b>	<b>9,2%</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	185.224	208.112	12,4%
Tasse ed imposte sugli affari	130.132	141.969	9,1%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.736	28.959	0,8%
Monopoli	8.743	9.594	9,7%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	12.364	10.191	-17,6%
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>28.473</b>	<b>27.557</b>	<b>-3,2%</b>
Proventi speciali	791	779	-1,5%
Proventi di servizi pubblici minori	3.460	2.944	-14,9%
Proventi dei beni dello Stato	325	291	-10,5%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	3.019	4.109	36,1%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	8.498	5.707	-32,8%
Ricuperi, rimborsi e contributi	10.435	11.495	10,2%
Partite che si compensano nella spesa	1.944	2.232	14,8%
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>10.073</b>	<b>1.907</b>	<b>-81,1%</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	5.629	226	-96,0%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	163	0,0%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	4.281	1.518	-64,5%
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>403.745</b>	<b>428.289</b>	<b>6,1%</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>195.380</b>	<b>182.127</b>	<b>-6,8%</b>
<b>ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>599.124</b>	<b>610.416</b>	<b>1,9%</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 48,4% delle operazioni finali (in sostanza sullo stesso livello dell'anno precedente, mentre erano il 46,2% nel 2004). La seconda posta in termini quantitativi è costituita dalla protezione sociale, che ha invece pesato per il 14,9% (tornando così ai livelli del 2004, dopo il calo al 14,5% registrato nel 2005).

L'analisi delle principali categorie di spesa per funzioni obiettivo evidenzia che sui 222.737 (219.765 nel 2005) milioni di euro complessivi imputabili alla predetta spesa per servizi generali, 56.243 (58.620 nel 2005) milioni di euro sono imputabili agli organi esecutivi e legislativi ed agli affari finanziari e fiscali e affari esteri, quasi 65.000 (dato quasi identico a quello relativo al 2005) al pagamento di interessi sul debito pubblico e 83.661 milioni di euro ai trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo (erano stati 77.358 mln nel 2005).

Circa la protezione sociale, che ha registrato pagamenti complessivi per 68.639 milioni di euro (65.424 nel 2005), 17.785 milioni di euro sono stati destinati all'invalidità civile (17.842 nel 2005), 22.865 milioni di euro alla tutela della vecchiaia (in lieve crescita rispetto ai 22.304 mln registrati nel 2005) e 3.104 alla voce disoccupazione (in cospicua crescita rispetto ai 2.370 milioni di euro nel 2005).

Nell'ottica di un confronto con le previsioni definitive, si evidenzia il decremento di circa 6.300 mln di euro rispetto alle previsioni dei pagamenti per la programmazione sanitaria, quello di quasi 4.500 mln di euro per quanto riguarda le risorse da assegnare nell'ambito della PA, di 4.300 mln di euro per gli oneri del debito pubblico, di 3.200 per i giochi, concorsi e lotterie, e di 2.000 mln di euro per i trasferimenti agli enti territoriali. Si segnalano poi il decremento di circa 1.100 mln di euro dei pagamenti per l'edilizia abitativa e residenziale, di 1.000 mln di euro relativamente alla funzione "ordine pubblico e sicurezza" (per quasi metà da ascrivere alla riduzione dei pagamenti per la giustizia civile e penale) e alla protezione sociale non altrimenti classificabile, quello di 1.300 mln di euro per la politica economica in ambito UE, di 1.100 mln di euro per

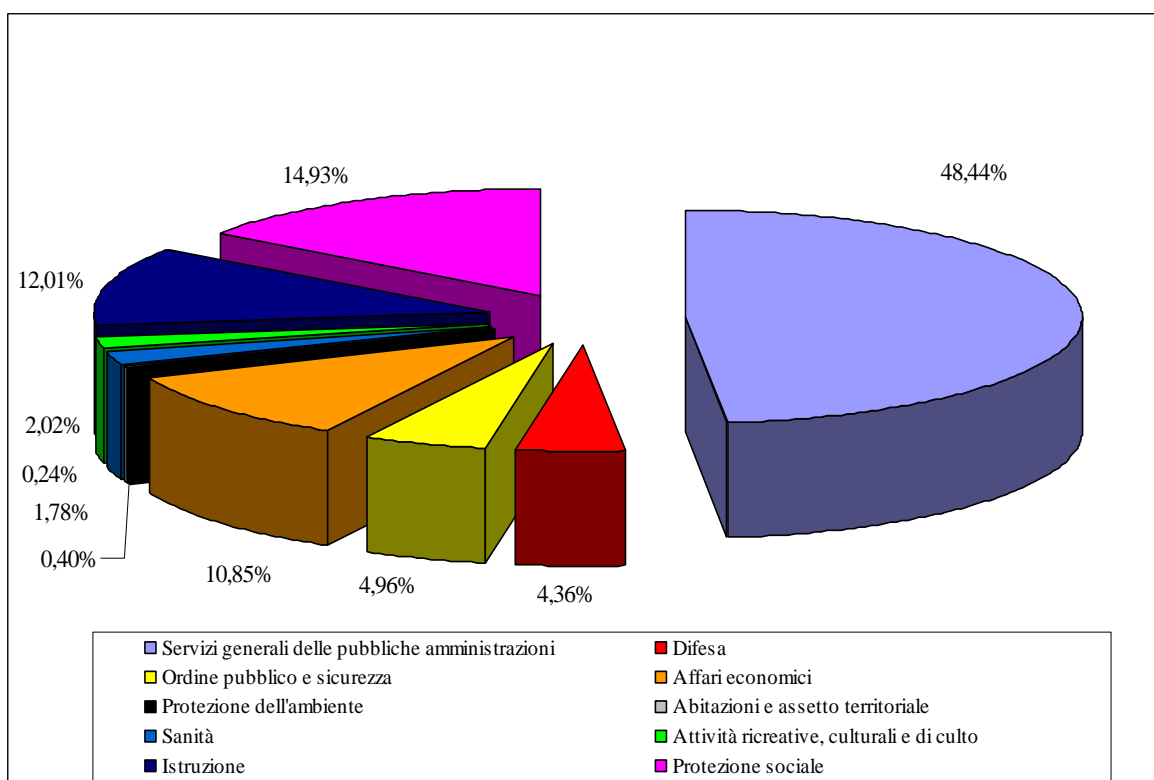
il sostegno al mercato del lavoro, di 700 mln di euro per l'incentivazione del settore industriale, per la rete ferroviaria nazionale, per la protezione dell'ambiente, di 600 mln di euro per la ricerca in ambito industriale, di 500 mln di euro per l'autotrasporto.

In senso incrementativo rispetto alle previsioni si segnalano soltanto i pagamenti per l'istruzione, aumentati di circa 2.100 mln di euro.



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

Funzioni obiettivo	Pagamenti	Rapporti percentuali
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	222.736.755	48,44%
Difesa	20.054.370	4,36%
Ordine pubblico e sicurezza	22.828.523	4,96%
Affari economici	49.874.677	10,85%
Protezione dell'ambiente	1.829.115	0,40%
Abitazioni e assetto territoriale	1.125.592	0,24%
Sanità	8.199.897	1,78%
Attività ricreative, culturali e di culto	9.297.752	2,02%
Istruzione	55.216.215	12,01%
Protezione sociale	68.639.094	14,93%
<b>Totale</b>	<b>459.801.990</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 421.831 (410.086 nel 2005) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 37.971 (42.495 nel 2005) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti la componente prevalente è da imputarsi alle spese di funzionamento, che hanno registrato pagamenti per 91.322 (83.707 nel 2005) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 77.213 (69.775 nel 2005) milioni di euro. L'aumento delle spese di funzionamento risulta pertanto quasi interamente ascrivibile all'andamento della spesa per il personale.

Nell'ambito delle spese in conto capitale (37.971 milioni di euro) rilevano maggiormente gli investimenti, che si attestano a 35.509 milioni di euro di pagamenti (40.439 nel 2005), al cui interno si distinguono le voci "contributi ad investimenti" per 17.882 (17.192 nel 2005) milioni di euro (pari al 121% degli impegni), "contributi agli investimenti alle imprese" per 8.984 milioni di euro (in ripresa dai 6.787 milioni di euro del 2005) e "acquisizioni di attività finanziarie", le quali registrano pagamenti pari a 2.499 (7.030 nel 2005) milioni di euro.

## Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

(milioni di euro)

Pagamenti	2005	2006	Var % 2006/2005
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>410.086</b>	<b>421.834</b>	<b>2,9%</b>
Redditi da lavoro dipendente	79.096	86.862	9,8%
Consumi intermedi	12.986	12.613	-2,9%
Imposte pagate sulla produzione	4.427	4.851	9,6%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	168.626	178.149	5,6%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	3.793	4.605	21,4%
Trasferimenti correnti a estero	1.583	1.525	-3,7%
Interessi passivi e redditi da capitale	70.254	70.350	0,1%
Poste correttive e compensative	49.003	43.061	-12,1%
Trasferimenti correnti a imprese	4.646	4.315	-7,1%
Risorse proprie CEE	14.480	14.577	0,7%
Ammortamenti	163	163	0,0%
Altre uscite correnti	1.031	763	-26,0%
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>42.495</b>	<b>37.972</b>	<b>-10,6%</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.610	3.614	-35,6%
Contributi agli investimenti	17.192	17.882	4,0%
Contributi agli investimenti ad imprese	6.817	9.134	34,0%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	182	88	-51,6%
Contributi agli investimenti a estero	406	415	2,2%
Altri trasferimenti in conto capitale	5.109	4.052	-20,7%
Acquisizioni di attività finanziarie	7.179	2.787	-61,2%
<b>TOTALE</b>	<b>452.581</b>	<b>459.806</b>	<b>1,6%</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>174.017</b>	<b>158.149</b>	<b>-9,1%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>626.598</b>	<b>617.955</b>	<b>-1,4%</b>

## 2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2006 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 151.248 (116.856 nel 2005) milioni di euro e passivi per 119.138 (121.294 nel 2005) milioni di euro, pari a 32.110 milioni (nel 2005 tale eccedenza si mostrava invece passiva in misura pari a 4.438 milioni di euro).

Sempre per tali residui, nel corso dell'esercizio 2006 la situazione si è modificata per effetto di operazioni di riaccertamento, per cui al 31 dicembre 2006 i predetti residui risultavano pari, per quelli attivi, a 82.695 milioni (122.959 nel 2005) e, per quelli passivi, a 108.112 (110.180 nel 2005), con un'eccedenza divenuta passiva e pari a 25.417 mln di euro (l'analogo dato nel 2005 era attivo per 12.779 mln).

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio, 12.739 milioni di euro (erano 14.296 nel 2004) sono stati incassati e 69.956 milioni di euro (108.662 nel 2005) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 40.530 milioni di euro risultano essere stati pagati (44.300 milioni di euro nel 2005) e 67.852 (65.879 milioni di euro nel 2005) sono invece rimasti da pagare<sup>21</sup>.

Al riguardo, occorre sottolineare il permanere, anche per l'esercizio in esame e nonostante un decremento di circa un terzo del loro ammontare, 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 mantenerne la scritturazione in contabilità finanziaria nei limiti della aliquota corrispondente a criteri di effettiva esigibilità<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> I dati appena esposti sono desunti dalla relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

<sup>22</sup> Proprio in merito alla effettiva rappresentatività del dato relativo ai residui attivi, in buona parte ereditati dai precedenti esercizi, giova ricordare che la Corte dei conti ha asserito che "l'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata, atteso che le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti portano di fatto ad una loro sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo a causa dell'inadeguato metodo di riclassificazione dei resti per grado di esigibilità". A fronte della sovrastima dei residui attivi, viceversa, "l'85,6% 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 2006*, vol. I, pag. 111).

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2006 ha prodotto residui attivi per 64.493 (in ulteriore crescita rispetto ai 42.585 nel 2005) milioni di euro e passivi per 53.293 milioni di euro (53.259 milioni nel 2005), con un'eccedenza attiva di 11.200 milioni (era stata passiva per 10.674 mln nel 2005).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2006, sulla base della tabella 1 della relazione al disegno di legge, si osserva una misura pari al 51,4% (55,5% nel 2005) da imputare alle spese di parte corrente, a fronte del 35,6% (38,3% nel 2005) da ricondurre alle spese in conto capitale ed al 13% (6,2% nel 2005) da ricondurre al rimborso di passività finanziarie.

Per le spese correnti, rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari al 74,4% di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari al 10,4%) ed oneri comuni (pari al 10,2%), 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 28% dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 23,4%) e gli altri trasferimenti in conto capitale (pari al 25,9%).

Al 31 dicembre 2006 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 134.449 (151.248 nel 2005) milioni di euro (-11,1%), e quello dei passivi a 120.875 milioni di euro (sostanzialmente stabili rispetto ai 119.138 del 2005), con un'eccedenza attiva complessiva di 13.574 milioni, dovuta in gran parte alle risultanze della gestione di competenza relativa all'esercizio finanziario 2006 (come già riportato, l'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, ammonta a 11.200 mln di euro) (cfr. tabella 5).

Dei residui passivi complessivi circa il 9,7% (in calo di quasi 3 punti percentuali rispetto al 2005) è costituito da residui di stanziamento. Influisce su tale andamento il declino delle somme accantonate sulla parte corrente, mentre sostanzialmente stazionarie risultano quelle in conto capitale.

I dati quantitativi riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 5.885 mln di euro e somme perentive ai fini amministrativi per 5.227 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 85 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 11.027 mln di euro.

Le eccedenze per le quali viene proposta la sanatoria a livello di unità previsionale di base con l'articolo 7 sono principalmente da imputare agli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, compresi gli oneri sociali e l'IRAP, relativamente al sistema di pagamenti mediante ruoli di spesa fissa. Il peculiare meccanismo di pagamento decentrato di tali spese permette infatti di conoscere il volume delle erogazioni soltanto ad esercizio concluso, quando risulterebbe impossibile un adeguamento delle relative dotazioni di bilancio, senza che ciò possa comunque comportare una deroga o un differimento delle spese in parola.

In rapporto al fenomeno delle eccedenze in conto residui, concernenti principalmente (75,3 mln di euro) i contributi per l'ammortamento dei mutui contratti dalle aziende di trasporto pubblico locale, nella relazione illustrativa si individua la causa di tali eccedenze di spesa nella mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni provinciali del tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa fissa al 31 dicembre 2005, con la conseguente impossibilità di riportare nel conto dei residui dell'anno successivo le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> In relazione al fenomeno in esame si ricorda che il rappresentante del precedente Governo aveva asserito che, già dal 2004, 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, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 9 novembre 2004, p. 24

## Tabella n. 5

### CONTO DEI RESIDUI (milioni di euro)

#### Residui esercizio 2005 e precedenti

	Residui al 1° gennaio 2006	Residui accertati (al loro degli incassi e dei pagamenti)	Risultati della gestione (al netto di incassi e pagamenti) 31 dicembre 2006	
Residui attivi	151.248	82.695	69.956	*
Residui passivi	119.138	108.112	67.582	**
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	32.110	-25.417	2.374	(A)

#### Residui di nuova formazione esercizio 2006

Residui attivi	-	-	64.493	
Residui passivi	-	-	53.293	
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	11.200	(B)

#### Residui complessivi (precedenti e nuovi) a fine esercizio 2006

Residui attivi	-	-	134.449	
Residui passivi	-	-	120.875	
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	13.574	(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 2006 è stata superiore del 4,8 per cento rispetto a quella del 2005.

Nel 2006 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.418,9 miliardi, a fronte dei 1.354 miliardi del 2005, con un peggioramento di circa 64,8 miliardi di euro (a fronte dei 15,2 mld registrati nel 2005 sul dato 2004), dovuto sia ad una riduzione delle attività, passate da 599,5 miliardi di euro nel 2005 a 566,9 miliardi nel 2006, sia all' aumento delle passività, passate dai 1.953,6 miliardi di euro del 2005 ai 1.985,8 miliardi del 2006. Il risultato denota una situazione patrimoniale di squilibrio in peggioramento rispetto al precedente esercizio e rappresenta 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
-	-	-	-	-	-	-
60.461	49.127	39.678	53.618	32.124	15.213	64.834

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che sul peggioramento patrimoniale complessivo, pari a -64.834 milioni di euro, hanno influito sia il peggioramento derivante dalle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio per 18.739 milioni di euro sia la diminuzione degli elementi patrimoniali per 77.551 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 31.456 milioni di euro<sup>24</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>24</sup> Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+49.492 mln), nonché all'incremento dei residui passivi perenti di parte corrente (+874 mln) ed a quelli in conto capitale (+1.184 mln). Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei "prestiti esteri" (-14.030 mln), dei certificati di credito del tesoro (-7.354 mln) e di "altri" debiti (-6.302 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 2006*).

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 2006 di circa 64.834 milioni di euro<sup>25</sup>.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano l'80,9% del totale, si assestano nel 2006 a 459.100 milioni di euro, con una diminuzione di 35.447 milioni di euro, mentre le passività finanziarie aumentano di 32.222 milioni di euro e si attestano nel 2006 a 1.985.816 milioni di euro<sup>26</sup>.

Nel dettaglio, è da registrarsi una diminuzione delle attività finanziarie di breve termine, pari a -29.611 milioni di euro, dovuta principalmente alla riduzione della componente dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un -17.450 milioni di euro e dei crediti di tesoreria per un importo pari a -12.812 milioni di euro, mentre risulta marginale l'incremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione e pari a 651 milioni di euro<sup>27</sup>.

Il decremento delle attività finanziarie di medio-lungo termine, pari a 5.835 milioni di euro, deriva dalla diminuzione rispetto al 2005

---

<sup>25</sup> Dalla *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* del marzo u.s. si evince che al 31 dicembre 2006 la consistenza del debito del settore statale è risultata pari a 1.436.363 mln di euro (era 1.397.296 il dato 2005), con un aumento in valore assoluto, nell'arco dei dodici mesi, che si attesta a +39.053 mln di euro, corrispondente ad una variazione percentuale di circa il +2,8% . Nelle sue componenti, si evidenzia un incremento dei BOT, pari a 4.974 mln di euro. Nel comparto dei titoli a tasso variabile, si riscontra una riduzione dell'ammontare dei CCT pari a -6.660 mln di euro. Per quanto concerne i titoli a medio e lungo termine, il circolante dei BTP ha segnato una sensibile crescita, pari a +36.592 mln di euro.

<sup>26</sup> In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, aumentato di 25 mld, consegue all'incremento del debito fluttuante per 3,2 mld di euro, a fronte dell'incremento del debito redimibile che è passato da 1.134,9 mld di euro del 2005 a 1.156,7 mld di euro del 2006, segnando un incremento di 21,8 mld di euro circa.

<sup>27</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rendiconto generale dello Stato 2006, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.5, pag. 40.

delle anticipazioni attive per 9.738 milioni di euro, accompagnato da aumenti di «azioni ed altre partecipazioni» quotate e non quotate pari complessivamente a +3.483 milioni di euro, a fronte di un incremento di 5.971 milioni di euro complessivi nel 2005 e di un dato molto più elevato nel 2004 pari a 33.050 milioni di euro. A tali dati si aggiunge l'incremento degli «altri conti attivi» per 419 milioni di euro<sup>28</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 2.722 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un aumento di soli 112 milioni di euro<sup>29</sup>.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 32.222 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso principalmente ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per +24.114 mln di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per +49.492 mln di euro), a cui si aggiungono gli incrementi, per +11.648 mln di euro, verificatesi nelle anticipazioni passive. Compensa parzialmente il dato complessivo la riduzione riferita alle passività finanziarie a breve termine (-3.541 mln di euro) e, in particolare, ai debiti di tesoreria ridottisi rispetto al precedente anno di -5.277 mln di euro<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rendiconto generale dello Stato 2006, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.13, pag. 51.

<sup>29</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rendiconto generale dello Stato 2006, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.19.A e seguenti.

<sup>30</sup> La riduzione dei debiti di tesoreria non ha comunque consentito un miglioramento della situazione del Tesoro, il cui saldo si è deteriorato di -7.535 mln di euro, per effetto della più alta diminuzione dei crediti di tesoreria pari a 12.812 mln di euro.

### 3. Aspetti problematici del provvedimento

#### *Il conto del bilancio*

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2006 presenta alcune questioni critiche già rilevate negli ultimi anni e, nondimeno, tutte meritevoli di un approfondimento.

In particolare, per quanto concerne il conto del bilancio, si registra nel 2006 un sensibile incremento del fenomeno delle eccedenze di spesa registrate in vari stati di previsione, risultandone, di fatto, invertito il *trend* in diminuzione registrato nei rendiconti del quadriennio 2002/2005<sup>31</sup>. Le eccedenze rappresentano, come è noto, una patologia del sistema, in quanto costituiscono giuridicamente l'insieme degli atti di impegno (e pagamento) superiori alle cifre stanziare nel bilancio di previsione, 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 un giudizio di correttezza l'organo di controllo contabile perché tali da violare la legge di contabilità. Le eccedenze si sottraggono dunque alla dichiarazione di regolarità del rendiconto generale e rendono necessaria l'approvazione politica *ex post* del Parlamento. In merito, si ribadisce che, per la presenza di tale fenomeno, le risultanze formali del rendiconto generale dello Stato non esprimono più il solo effettivo andamento della gestione, rappresentando, tali fattori, un'anomalia rispetto all'esercizio concluso<sup>32</sup>.

In particolare, risultano ancora non risolti i problemi di costruzione delle previsioni in alcune aree di spesa rette da peculiari meccanismi contabili, come le spese di giustizia e i ruoli di spesa fissa, laddove, come segnalato dall'organo di controllo, appositi

---

<sup>31</sup> Il dato sembrerebbe confermato dalla analisi del fenomeno operata dall'organo di controllo, rappresentando l'incremento delle eccedenze di spesa nel 2006 rispetto al 2005 un + 190,7 per cento per la competenza, un + 459,4 per cento rispetto ai residui e un +177,5% rispetto alla cassa. In proposito, per una dettagliata analisi dell'evoluzione del fenomeno negli ultimi esercizi si fa rinvio alla relazione del Procuratore generale della Corte dei conti, secondo il quale il problema delle eccedenze, pur comprensibile per effetto della contabilizzazione di alcune spese solo dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, non si giustifica pienamente, dal momento che esso riguarda "per lo più, ogni anno, gli stessi capitoli di bilancio". Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Memoria scritta del Procuratore generale, pagine 53-73.

<sup>32</sup> In tal senso, l'organo di controllo ha definito il fenomeno delle eccedenze come del tutto anomalo da un punto di vista sia "programmatico" che "gestionale". CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in Sede di Controllo, *Referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Volume I, pagine 178-179.

interventi, sia sul piano procedurale che organizzativo, potrebbero consentire il superamento definitivo del problema<sup>33</sup>.

L'importo delle eccedenze di spesa per il 2006 si è attestato a complessivi 4.020 milioni in conto competenza (a fronte dei 1.018,5 milioni di euro nel 2005 e dei 1.096 milioni di euro registrati nel 2004) - di cui solo 3.512 milioni di euro riferibili al bilancio dello Stato (a fronte dei 740 milioni registrati nel 2005 e 871 milioni nel 2004), e 508 milioni riferibili all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (a fronte di 278,5 milioni nel 2005 e 225,3 milioni di euro nel 2004) - mentre sono pari a 85,6 milioni in conto residui (a fronte di 2,6 milioni nel 2005 e di 9 milioni nel 2004) e a 3.451 milioni di euro in conto cassa (a fronte di un analogo dato pari a 799 milioni nel 2005 e di 783,4 milioni nel 2004).

Lo scrutinio delle singole determinanti che hanno dato luogo all'incremento del fenomeno delle eccedenze evidenzia come le stesse continuino a riguardare in misura rilevante il Ministero dell'istruzione, per oltre il 90 per cento, per un ammontare pari al 5,81 per cento sul totale degli stanziamenti a questo assegnati e in particolare in riferimento alle u.p.b. relativa alle strutture scolastiche<sup>34</sup>.

Sotto il profilo metodologico, molteplici sono le cause all'origine delle eccedenze di spesa, che emergono prevalentemente

---

<sup>33</sup> Nel paragrafo dedicato all'analisi del fenomeno, la Corte segnala che tra le cause a monte del formarsi di eccedenze di spesa "incide ...l'istituto dei capitoli per memoria iscritti nel bilancio di previsione, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste indicate in entrata". Inoltre, più avanti l'organo di controllo afferma che "l'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di capitoli fondo, che costituiscono, sotto alcuni profili, elemento di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Tale fenomeno, da un lato, indebolisce la corrispondenza fra bilancio di previsione e conto consuntivo e, dall'altro, può alterare la significatività dei dati esposti nel Rendiconto". CORTE DEI CONTI, *cit.*, pagina 179.

<sup>34</sup> Dalla ricognizione dei valori delle "eccedenze" di spesa per singole Amministrazioni, si evidenziano, in particolare, le seguenti situazioni: Ministero dell'economia 30,5 milioni di euro in conto competenza e 31 milioni in conto cassa; Ministero dell'Interno 45,1 milioni di euro in conto competenza e 15,4 milioni di euro in conto cassa; Ministero delle infrastrutture 166 milioni di euro in conto competenza, 780 milioni di euro circa in conto residui e 164 milioni di euro in conto cassa ed il Ministero dell'Istruzione per 3.242 milioni di euro in conto competenza e 3.225 milioni di euro in conto cassa. Nell'istruttoria curata dall'organo di controllo in merito all'accertamento delle cause a monte del riprodursi, in termini peraltro assai più accentuati, del fenomeno delle eccedenze per il Ministero dell'istruzione, il Ministero dell'economia e delle finanze, in risposta ai rilievi formulati, osservava che: "l'eccedenza di spesa in conto competenza che ha riguardato i capitoli relativi alla spesa del personale è interamente da attribuire al riconoscimento al personale della scuola del biennio economico 2004/2005, essendosi in tal modo regolata in conto competenza 2006, la corresponsione di risorse arretrate relative al decorso biennio contrattuale". Tale somma, al fine di assicurare la neutralità dei saldi complessivi, sarebbe peraltro stata "compensata" dalla registrazione di un'economia di spesa nel 2006 in conto residui, per un importo pressoché equivalente. In tal modo ne sarebbero risultati, di fatto, neutralizzati gli effetti sui saldi". Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Memoria scritta del Procuratore generale, pagina 75.

nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (in particolare, spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Al riguardo, la Corte dei conti si è soffermata sulla criticità della forte crescita del fenomeno delle eccedenze registrata nel 2006, rilevando che si tratta di un'anomalia ancor più grave, se si pensa al processo di flessibilizzazione delle poste di bilancio attuato con le leggi finanziarie degli ultimi anni.

D'altronde, proprio tale processo per essere correttamente ultimato dovrebbe, a parere della Corte, presupporre una più congrua quantificazione delle dotazioni iniziali degli stanziamenti iscritti in bilancio, essenziale per un ordinato e trasparente sviluppo della gestione annuale<sup>35</sup>.

In sintesi, dai rilievi esposti nella *Decisione sul Rendiconto Generale dello Stato 2006* emerge un quadro informativo che, contraddistinto da un consistente numero di appostazioni contabili segnalate come irregolari, evidenzia il permanere della concentrazione delle criticità nelle rubriche intestate al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dell'Interno, al Ministero delle infrastrutture e, soprattutto, al Ministero dell'istruzione<sup>36</sup>.

In tale ambito, è tra l'altro separatamente indicata dall'organo di controllo - in apposito paragrafo - anche la continuazione del fenomeno delle eccedenze per spese effettuate in assoluta mancanza di stanziamenti di bilancio, sebbene registrate quali "eccedenze" in senso stretto<sup>37</sup>.

In ordine alle risultanze gestionali, l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia per il 2006 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

---

<sup>35</sup>Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Volume I, pagina 179.

<sup>36</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Decisione sul rendiconto generale dello Stato 2006*, Decisione n. 12 del 2007, pagina 6.

<sup>37</sup> Per tali tipi di "eccedenze", indicate distintamente nell'allegato L al Rendiconto 2006, la Corte ha dichiarato la non regolarità delle spese registrate nei capitoli 2103 del Ministero dello sviluppo economico e 1605 del Ministero della pubblica istruzione, alla luce della circostanza che il loro impegno è stato disposto in conto residui, in violazione dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Decisione sul rendiconto generale dello Stato 2006*, Decisione n. 12 del 2007, pagina 15.

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 netto miglioramento dell'equilibrio della gestione di competenza, rileva la circostanza che 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.

Al netto degli effetti della gestione dei residui, 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 di competenza 2006, consentendo, in tal modo, di far fronte alle spese iscritte in bilancio per l'anno, prevalentemente attraverso le risorse provenienti dalle entrate pure iscritte in bilancio, così limitando il pur "fisiologico" sussidio fornito, normalmente, dalle giacenze di tesoreria alla gestione di bilancio.

In proposito, facendo ricorso ai dati del *Movimento generale di Cassa* riferiti all'intero 2006<sup>38</sup>, e ferma rimanendo la difficoltà, richiamata 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 2006, che misura il *quantum* del ricorso alla tesoreria della gestione di cassa di bilancio, al netto della gestione dei prestiti, segna nel 2006 un valore in sensibile flessione, pari a circa 7.535 milioni di euro<sup>39</sup> (tale netto "miglioramento" in termini di attenuazione della scopertura della gestione di cassa del bilancio, si conferma alla luce del ben più elevato saldo di segno negativo segnato nel 2005, e pari a 27.474 milioni di euro)<sup>40</sup>.

Pertanto, se lo scorso anno si registrava una battuta d'arresto nel percorso "virtuoso" in diminuzione del saldo di "esecuzione" del

---

<sup>38</sup>SENATO DELLA REPUBBLICA, *Rendiconto Generale dello Stato*, Conto del Patrimonio, Prospetti n. 1 e 2 relativi al *Movimento generale di cassa e Situazione del Tesoro al 31 dicembre 2006*, pagina 780-781.

<sup>39</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 2006 ha segnato, a fronte di entrate finali complessive registrate nell'anno pari a 428.877 milioni di euro, uscite complessive finali pari a 459.802 che, al netto della gestione dei prestiti pari ad incassi per 182.126 milioni di euro ed a rimborsi per 158.149 milioni di euro hanno determinato il citato saldo di -6.948 milioni.

<sup>40</sup>Lo stesso dato relativo agli esercizi ancora precedenti, segnalava un risultato negativo di 7.642 milioni nel 2004, 56.474 nel 2003, 35.758 milioni nel 2002 e di 41.674 milioni di euro nel 2001.

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 - il 2006 evidenzia nuovamente un valore assai ridotto di tale dato. Peraltro, per una cifra che rappresenta il valore minimo degli ultimi sei anni, anche inferiore a quella del 2004.

Sotto il profilo contabile, si osserva che il dato in sé attesta una chiara riduzione del pur fisiologico squilibrio tra incassi e pagamenti derivanti dalla esecuzione delle previsioni iscritte nel bilancio, indicando un netto miglioramento nel limitare il "temporaneo" ricorso a risorse giacenti in tesoreria, ad altro titolo, al fine di sopperire al deficit di risorse generate dalla gestione della spesa.

In particolare, la ricognizione del Movimento generale di cassa del 2006, così come tratta dal Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre scorso, evidenzia che, ai fini del miglioramento dello squilibrio della gestione di incassi e pagamenti del bilancio, un contributo decisivo è venuto dal netto incremento delle entrate tributarie, i cui incassi hanno consentito la compensazione nell'anno - nonostante la riduzione degli incassi registrati delle entrate extra tributarie rispetto al 2005 - gli incrementi pur registrati nei pagamenti "correnti", con un risparmio pubblico positivo, il cui valore si è attestato su valori tra i 4,5- 5 miliardi di euro<sup>41</sup>. In proposito, si segnala che il risparmio pubblico

---

<sup>41</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 -31.512 milioni di euro, mentre il Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2006, pubblicato nel febbraio scorso, evidenziava un risparmio pubblico realizzato nell'anno pari a +5.139 milioni di euro ed un saldo da finanziare complessivo di -30.925 milioni di euro, con una differenza di circa 588 milioni di euro 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, informazioni di dettaglio di particolare interesse si ritraggono da confronto degli incassi e dei pagamenti registrati per i singoli titoli nel 2006 a fronte di quelli segnati nel 2005, come rappresentati nel Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2006. Infatti, ad un raffronto tra i dati contenuti nel Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2005 con quelli registrati nell'analogo documento nel 2006, emerge un netto incremento segnato nel 2006 degli incassi relativi al titolo I delle entrate (tributarie) pari a 36.638 milioni di euro in conto competenza, a fronte di una flessione degli incassi in conto residui di - 2.467 milioni di euro, con un dato "complessivo" di incremento netto del gettito segnato nell'anno, pari a +34.171 milioni rispetto al 2005. Gli andamenti registrati dalle entrate extratributarie mostrano invece la flessione degli incassi in conto competenza di - 1.181 milioni di euro che hanno determinato una *performance* complessiva negativa pari a -907 milioni di euro rispetto al 2005, nonostante la leggera crescita registrata dagli incassi in conto residui e pari a un + 275 milioni di euro rispetto al 2005. Gli incassi del titolo III hanno invece segnato 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 risultato "complessivo" di -8.165 milioni di euro rispetto all'anno precedente. Per contro, un analogo raffronto concernente la dinamica registrata dai pagamenti correnti nel biennio 2005/2006, evidenzia una crescita dei pagamenti 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 rispetto al 2005. 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

registrato nel 2005 risultava invece di segno negativo e pari a circa 16.381 milioni di euro<sup>42</sup>.

Pertanto, il sensibile miglioramento registrato alla fine del 2006 sul versante gestione corrente si è però rivelato solo in minima parte sufficiente 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, al netto del titolo IV, di segno negativo e pari a circa 31.512 milioni di euro.

Tale disavanzo è stato però compensato dal saldo positivo della gestione strettamente "finanziaria" (rimborso /accensione prestiti), che ha invece registrato l'afflusso di un surplus di risorse pari a +23.977: 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 7.535 milioni di euro.

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 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). Tale ultima discrasia ha, peraltro, anche dato luogo mancata certificazione di regolarità del citato allegato da parte dell'organo di controllo<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda il rendiconto dell'entrata, in sede di parificazione del rendiconto, la Corte dei conti ha confermato la presenza di una serie di elementi incongrui già rilevati negli anni passati, che sono 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>44</sup>.

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

<sup>42</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetto "Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2005", in *Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2005*, doc. cit., pagina 7.

<sup>43</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Decisione n. 12 del 2007, pag. 16.

<sup>44</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Volume I, pagina 235 e seguenti.



il riscosso dei residui dell'anno deriva da importi da rilevazioni contabili, calcolate 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<sup>45</sup>, 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.

In relazione all'effettivo impatto della misura di contenimento della crescita della spesa delle PP.AA., rappresentata dal cosiddetto "tetto del 2%", si evidenzia che nell'area del bilancio la spesa finale per le otto categorie di spesa coinvolte, nella versione al lordo delle regolazioni, ha mostrato un'evoluzione in media del -2,7% in termini di impegni, ma una modesta flessione sul lato dei pagamenti (-1,2%)<sup>46</sup>. La Corte dei conti segnala che limiti stringenti erano previsti per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle PP.AA. e che ulteriori specifici vincoli erano stabiliti per i consumi intermedi e, sia pur solo in termini di cassa, per gli investimenti fissi lordi. Risultati ampiamente conformi all'obiettivo

---

<sup>45</sup> Per un esame più approfondito delle problematiche inerenti l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata per il 2006, si rinvia all'appendice dedicata contenuta nel volume primo della relazione. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2006*, Volume I, pagina 235 e seguenti.

<sup>46</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Referto sul rendiconto generale dello Stato 2006*, Volume I, pagina 188.

sono stati conseguiti per i contributi agli investimenti alle imprese, per i consumi intermedi, per i trasferimenti alle imprese e per quelli alle famiglie<sup>47</sup>.

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>.

In particolare, si segnala, tra gli altri, la mancata certificazione di regolarità del capitolo n. 7060, relativo alla U.P.B. 1.2.10.2 iscritta nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture, a ragione delle discrasie ivi emerse per i pagamenti disposti a valere delle disponibilità del Fondo per le opere strategiche, per cui non vi sarebbe stata la dovuta scritturazione in contabilità finanziaria<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2006*, Volume I, pagina 187.

<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> Sul punto, si rinvia allo specifico referto della Corte dei conti, che riferisce che si sarebbe verificata "l'emersione di una consistente quota degli stanziamenti relativi al pagamento delle rate dei mutui stipulati per il finanziamento delle opere inserite nel programma della legge-obiettivo, che non risultano utilizzati alle naturali scadenze dei pagamenti previsti dai suddetti contratti e che, nondimeno, per parte delle rate scadenti al 31.12.06, sarebbero invece stati emessi, in varie date del dicembre 2006, ordinativi di pagamento per complessivi 220,45 milioni di euro, non estinti alla data di conclusione dell'esercizio" con l'effetto di destare "un generale allarme circa l'effettiva attendibilità di tutte le scritture contabili del Bilancio dello Stato". In proposito, ai rilievi formulati dalla Corte dei conti, il Tesoro avrebbe risposto che la regolarizzazione contabile dei pagamenti sarebbe comunque avvenuta all'atto della "sistemazione" con scritturazione in uscita dal bilancio, degli importi pagati a valere degli anticipi forniti dal conto disponibilità detenuto presso la Banca centrale. Secondo l'organo di controllo è chiaro che tali "anticipazioni", pur previste per specialissime circostanze espressamente previste dalla legislazione contabile, non trovando sistemazione entro la chiusura dell'esercizio, rischiano di determinare gravi alterazioni nei risultati di gestione desumibili dalle sole scritture di bilancio, dal momento che le uscite ivi indicate non corrispondono ai pagamenti ivi scritturati, sia per quota parte corrispondente a ordini di pagamento in favore di terzi, che alla alimentazione di disponibilità di tesoreria a valere su appositi conti correnti o contabilità speciali. In altri termini, la circostanza segnalata aggrava ulteriormente la già difficile lettura della dinamica di cassa prodotta sulla situazione tesoro dalla gestione del bilancio dello

Occorre inoltre segnalare gli effetti che ha prodotto il riordino di Ministeri approvato con il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2006, n. 233, generando problematiche di gestione degli stanziamenti iscritti nei relativi stati di previsione delle Amministrazioni oggetto di riordino, che si sono riflesse sulle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2006, per effetto della diversa configurazione degli stanziamenti di spesa rispetto all'organizzazione amministrativa dei Ministeri in vigore<sup>50</sup>.

Quanto alle regolazioni debitorie, la Corte ha rilevato che, a partire dal prossimo rendiconto, il relativo prospetto dovrà essere "redatto in modo da consentire un collegamento diretto con i pertinenti capitoli di entrata e di spesa e da evidenziare le cause di formazione delle regolazioni stesse"<sup>51</sup>.

### *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>52</sup>.

---

Stato, se non previo esame delle componenti in transito sulla stessa tesoreria. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Relazione concernente le risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse erogate per incentivare la realizzazione delle Grandi Opere inserite nel programma della legge obiettivo*, Delibera n. 12/2007, pagina 22 e seguenti.

<sup>50</sup> In proposito, appaiono assai significative le considerazioni formulate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.F - I.G.B. in merito alle operazioni di accertamento dei residui. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare n. 5/2007, pagina 2.

<sup>51</sup> CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2006*, pagg. 19.

<sup>52</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.

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>53</sup>.

Come rilevato dall'organo di controllo<sup>54</sup>, risulta una rappresentazione non affidabile della consistenza patrimoniale dei beni in uso alle forze armate a causa di valori dei prezzi di inventario anacronistici e non connessi ai costi sostenuti<sup>55</sup>. Più in generale il medesimo organo<sup>56</sup> rileva la limitatezza della significatività delle risultanze del conto per effetto dell'incompleto censimento dei beni immobili, che non ha comportato l'attribuzione di valori aggiornati ai beni oggetto di ricognizione fisica e che non ha consentito di avere una visione realistica del patrimonio immobiliare statale. Da ultimo la Corte<sup>57</sup> rileva la incompleta applicazione della classificazione delle voci del conto secondo il SEC 95.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato, anche per l'anno 2006 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>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Sul punto, si segnala il giudizio critico dalla Corte dei conti, che ha evidenziato il progressivo restringimento dell'azione della Patrimonio dello Stato Spa tanto da metterne in discussione la propria esistenza.

<sup>54</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Vol. I, pag. 342.

<sup>55</sup> In base ad una specifica indagine effettuata dalla Sezione di controllo della Corte sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato è risultato che l'Amministrazione della difesa non ha rivolto particolare attenzione ai rapporti tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sulle risultanze del conto del patrimonio. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Vol. I, pag. 342.

<sup>56</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, Vol. I, pag. 345.

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

<sup>58</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 2006*, pag. 16.

Sono state altresì rilevate, tra le altre<sup>59</sup>:

- 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 alle amministrazioni di cui all'allegato P;

- una non puntuale correlazione tra rappresentazione contabile ed organizzazione amministrativa per effetto del mancato trasferimento delle poste patrimoniali ad alcuni Ministeri oggetto della riorganizzazione di cui alla legge n. 233 del 2006.

---

<sup>59</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2006*, pagg. 17.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico  
per gli utenti intranet del Senato alla url  
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

**Senato della Repubblica**  
www.Senato.it