

XV legislatura

**A.S. 1059:
"Rendiconto generale
dell'Amministrazione dello Stato
per l'esercizio finanziario 2005"**

Ottobre 2006
n. 6



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Valeria Bevilacqua
sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

*Hanno collaborato la dott.ssa Giusy Nappa e la
dott.ssa Mariagrazia Viggiano nell'ambito di uno
stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato*

INDICE

Premessa	1
1. Note sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato.....	2
2. Sintesi dei risultati differenziali.....	12
2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2005	12
2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato	17
2.2.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato.....	23
2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali.....	27
2.2.3 Spese finali per funzioni-obiettivo	28
2.2.4 L'analisi economica delle spese finali.....	30
2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato.....	32
2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato.....	37
2.3.2 Spese finali per funzioni obiettivo	40
Analisi delle spese finali per funzione obiettivo (Dati di cassa)	41
2.3.3 L'analisi economica delle spese finali.....	42
2.4 Residui.....	44
2.5 Il conto del patrimonio	50
3. Aspetti problematici del provvedimento.....	54

Premessa

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2005 e del disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso (rispettivamente A.S. 1059 e A.S. 1060), 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 2007-2009, che prende avvio, quest'anno, presso la Camera dei deputati.

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 2005, 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 generale¹.

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

¹ I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2005 sono stati fissati con la circolare ministeriale n. 11 del 10 marzo 2006.

quali modalità si passa dalla precedente legge di bilancio al nuovo progetto. Infatti, la proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2007 assume come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2005: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2006, 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 successivo (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

E' 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 2005, 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 responsabilità² (c.d. "classificazione economica semplificata").

Anche in relazione al rendiconto per il 2005 l'organo di controllo ha segnalato come l'attuazione del disegno di programmazione e controllo insito nella legge n. 94 del 1997 non sia ancora completa³, essendo tuttora disattesa la prevista corrispondenza tra centri di responsabilità amministrativa e unità previsionali di base (le quali a loro volta hanno perso del tutto il riferimento alle aree omogenee di attività) e risultando scarsamente rappresentativa delle politiche pubbliche di settore l'attuale articolazione delle funzioni-obiettivo.

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

³ cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2005*, Vol. I, pagg. 54-60.

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 deve 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 dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale"⁴.

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 finalità⁵.

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

⁴ 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.

⁵ Cfr., a conferma, Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare n. 11 sul Rendiconto generale dello Stato 2005, 10 marzo 2006, pag. 4.

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 amministrazioni⁶.

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, per quanto riguarda il conto del patrimonio, 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

⁶ 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 2005, 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.

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 patrimoniale⁷.

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002⁸, 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

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

⁸ Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

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 2005 espone quindi, come previsto dalla circolare n. 13 del 1 marzo 2002, emanata per la ristrutturazione del conto patrimoniale in questione, i componenti attivi e passivi del patrimonio dello Stato raccordati alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95⁹.

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 finanziari); le attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); le attività non

⁹ Di cui al Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

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 sin 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. 3¹⁰.

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 patrimoniale¹¹ espressa in chiave di valori correnti, a cui si è aggiunto

¹⁰ 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).

¹¹ Ministero dell'economia - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato spa, *Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, stime 2001-2004 (versione in bozza di ottobre 2005).

un documento di analisi sui possibili proventi derivanti dalle privatizzazioni o cessioni di elementi dell'attivo patrimoniale¹².

Con tale operazione, che completa quella ricognitoria avente l'esplicita finalità di pervenire ad una valutazione della posizione "netta" nella sua accezione tecnico-contabile (attraverso la contrapposizione dei valori dell'attivo e del passivo rivalutati, indipendentemente dalla connotazione giuridica e natura propria dei cespiti), si è impostata la ricognizione della ricchezza suscettibile di procurare proventi da impiegare ai fini della riduzione del debito pubblico¹³.

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 euro¹⁴.

¹² 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*.

¹³ 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, *ivi*, pag. 8.

¹⁴ *Ibidem*, pag. 9.

2. Sintesi dei risultati differenziali

2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2005

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 2005, 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 2005 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) 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 è 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 consente 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. Tuttavia, poiché le informazioni attualmente disponibili non consentono ancora questo raccordo esplicito, viene qui riassunto 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 2007-2011*, dati aggiornati alla luce delle revisioni operate dall'ISTAT nel marzo 2006¹⁵, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto per il periodo 2001-2005, 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 e al 4,1% del 2005.

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2005 rispetto all'anno precedente risente di una riduzione di 0,1 punti percentuali delle entrate totali, risultato ascrivibile al venir

¹⁵ ISTAT, Comunicato stampa del 1° marzo 2006.

meno del gettito delle sanatorie fiscali (infatti l'unico introito ancora presente nel 2005 si riferisce alla seconda rata del condono edilizio), riduzione compensata da quella registrata dalla spesa per interessi, che si attesta nel 2005 al 4,6% del P.I.L. a fronte del 4,7% segnato nel 2004 raggiungendo, in valore assoluto, la somma di 64.549 milioni di euro a fronte di 65.753 milioni di euro del 2004. Per quanto riguarda gli altri elementi della spesa primaria, quelli per redditi di lavoro, espressi in rapporto al P.I.L., si mostrano in leggero aumento passando dal 10,8% del 2004 all'11% del 2005, così come si registra un lieve incremento della spesa per beni e consumi intermedi, con un valore della medesima spesa sul P.I.L. che passa dal 5,4% del 2004 al 5,5% del 2005. Analoghe percentuali di incremento sono state altresì registrate sia dalle prestazioni sociali in natura (dal 2,7 al 2,8% del PIL) che dalle prestazioni sociali in denaro (dal 16,9 al 17,1% del PIL).

Proprio per effetto, sostanzialmente, dell'aumento dei componenti della spesa corrente, l'avanzo primario segna un decremento passando dall'1,3% del 2004 allo 0,5% del 2005.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno si è attestato nel 2005 a 59.633 milioni (4,2% del P.I.L.), a fronte dei definitivi 49.371 milioni (3,6% del P.I.L.) del 2004.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul PIL ha registrato nel 2005 un valore del 106,4%, rispetto al 103,9% del 2004, interrompendo il processo di rientro in atto da un decennio.

Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

Fonte: ISTAT, *Conti economici nazionali*, Comunicato stampa del 1° marzo 2006

	2004	2005
Indebitamento netto/Pil	-3,4	-4,1
Saldo primario/Pil	1,3	0,5
Debito pubblico/Pil	103,9	106,4

Giova ricordare, con riferimento alla consistenza del debito degli enti territoriali, che la Corte dei Conti¹⁶, a conferma del trend evolutivo del debito negli ultimi anni, ne evidenzia la crescita rispetto all'esercizio precedente. L'entità dello stock ha raggiunto nel 2005 gli 87.084 mln di euro (76.025 mln di euro nel 2004) con un incremento del 14,5 per cento. Rispetto al debito delle Amministrazioni pubbliche la quota percentuale riferita agli enti territoriali si attesta al 5,8 per cento, in aumento rispetto al 5,3 per cento dell'anno precedente, mentre rispetto al PIL la quota di debito appartenente a tali enti si attesta al 6,1, per cento, con un incremento di 0,7 punti sul dato relativo al 2004.

¹⁶ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2005*, Vol. I, pag. 42.

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

Fonte: ISTAT, Conti economici nazionali, Comunicato stampa del 1° marzo 2006

Voci economiche	2001	2002	2003	2004	2005	Variazioni %	
						2004/2003	2005/2004
Uscite (mln di euro)							
Spesa per consumi finali	236.857	248.783	262.942	275.482	287.558		4,8%
<i>di cui: redditi da lavoro dipendente</i>	<i>131.647</i>	<i>137.621</i>	<i>144.749</i>	<i>149.609</i>	<i>155.533</i>		3,4%
<i>consumi intermedi</i>	<i>64.289</i>	<i>67.154</i>	<i>70.809</i>	<i>74.660</i>	<i>77.317</i>		5,4%
<i>prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	<i>31.757</i>	<i>33.681</i>	<i>34.824</i>	<i>37.975</i>	<i>39.819</i>		9,0%
Prestazioni sociali in denaro	202.332	214.078	224.485	234.627	241.692		4,5%
Imposte dirette pagate dalla P.A.	1.513	1.407	1.175	1.181	1.131		0,5%
Altre uscite correnti	29.299	31.264	33.712	35.137	35.311		4,2%
Uscite correnti al netto di interessi	470.001	495.532	522.314	546.427	565.692		4,6%
Interessi passivi	78.764	71.519	68.514	65.753	64.549		-4,0%
Totale uscite correnti	548.765	567.051	590.828	612.180	630.241		3,6%
Investimenti fissi lordi	29.630	22.468	32.778	33.276	33.499		1,5%
Contributi agli investimenti	16.891	18.440	19.463	17.728	18.909		-8,9%
Altre uscite in c/capitale	5.556	6.024	4.819	3.492	4.642		-27,5%
Totale uscite in c/capitale	52.077	46.932	57.060	54.496	57.050		-4,5%
Totale uscite complessive	600.842	613.983	647.888	666.676	687.291		2,9%
Entrate (mln di euro)							
Imposte dirette	183.998	179.554	178.745	185.400	189.052		3,7%
Imposte indirette	176.952	185.174	186.770	195.398	201.859		4,6%
Contributi sociali effettivi	149.841	157.530	164.965	173.082	179.059		4,9%
Contributi sociali figurativi	3.982	3.745	3.811	3.468	3.357		-9,0%
Altre entrate correnti	44.099	45.228	45.271	49.953	50.083		10,3%
Totale entrate correnti	558.872	571.231	579.562	607.301	623.410		4,8%
Imposte in c/capitale	1.065	2.986	17.932	7.912	1.808		-55,9%
Altre entrate in c/capitale	2.404	2.681	4.358	3.811	4.156		-12,6%
Totale entrate in c/capitale	3.469	5.667	22.290	11.723	5.964		-47,4%
Totale entrate complessive	562.341	576.898	601.852	619.024	629.374		2,9%
Saldi (mln di euro)							
Saldo corrente	10.107	4.180	-11.266	-4.879	-6.831		56,7%
Indebitamento netto	-38.501	-37.085	-46.036	-47.652	-57.917		-3,5%
Saldo primario	40.263	34.434	22.478	18.101	6.632		-19,5%

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 1992 al 2005.

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 2005 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 17.626 milioni di euro, pari al 4,3%, a fronte dei valori sostanzialmente analoghi registrati nel 2004.

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive relativamente alle **spese finali** si attesta a 19.934 milioni di euro, pari a quasi il 4,3%, ricalcando l'analogo dato relativo al 2004.

Prendendo in considerazione i dati assoluti registrati dal **risparmio pubblico** dal 1992 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 proprio nel 2005 (+1,5 mld di euro) e quello massimo attinto nel 2000 (+21,900 mld di euro).

Per quanto riguarda il **saldo netto da finanziare**, il risultato complessivo della gestione di competenza 2005 si attesta a 35.210 milioni di euro (erano 21.555 e 32.122 milioni gli analoghi dati del 2004 e del 2003). Tale dato evidenzia dunque un peggioramento rispetto ad entrambi gli anni, che sfiora i 14 mld rispetto al consuntivo per il 2004.

Il confronto dei dati assoluti del **saldo netto da finanziare** relativo al periodo 1992-2005 (vedi tabella 2) evidenzia un'oscillazione dai circa 59.300 milioni del 1992 ai circa 64.800 milioni del 1996 (con un massimo di circa 75.700 milioni nel 1993); nel 1997 si registra un netto miglioramento (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 su valori analoghi a quelli del 2003 nell'anno in esame.

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 2005 che si attesta a 203.523

milioni di euro (nel 2004 l'analogo dato si attestava a 214.084 milioni di euro).

Il ricorso al mercato, se rapportato al livello del limite massimo stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria per il 2005, pari a 245.000 milioni di euro (l'analogo dato era di 267.000 milioni nel 2004), si presenta in miglioramento. 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 1992 e il 2005, come si evince dalla tabella 2, pur essendo discontinuo, oscilla da un minimo di circa 116.600 milioni nel 1992 ad un valore di circa 170.400 milioni nel 1995; dopo una flessione nel 1996 e nel 1997, nel 1998, tuttavia, 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 due anni il dato piega verso il basso, attestandosi a 214.084 mln di euro nel 2004 e, appunto, a 203.523 mln di euro nel 2005.

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	375.036	381.431	6.395	377.854	-3.577
Entrate extratributarie	25.634	29.421	3.787	44.105	14.684
Totale entrate correnti	400.670	410.852	10.182	421.958	11.106
Alienazione, ammort., riscossione crediti	8.942	16.386	7.444	10.075	-6.311
Totale entrate finali	409.612	427.238	17.626	432.034	4.796
Accensione prestiti	235.749	259.561	23.812	195.380	-64.181
Totale entrate complessive	645.361	686.799	41.438	627.413	-59.386
Spese correnti	422.799	437.873	15.074	420.449	-17.424
Spese in conto capitale	42.951	47.811	4.860	46.794	-1.017
Totale spese finali	465.749	485.684	19.935	467.243	-18.441
Rimborso prestiti	179.612	201.484	21.872	168.313	-33.171
Totale spese complessive	645.361	687.168	41.807	635.556	-51.612

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-22.129	-27.020	-4.891	1.509	28.529
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	56.137	58.445	2.308	35.210	-23.235
Ricorso al mercato finanziario	235.749	259.929	24.180	203.523	-56.406

Tabella n. 2

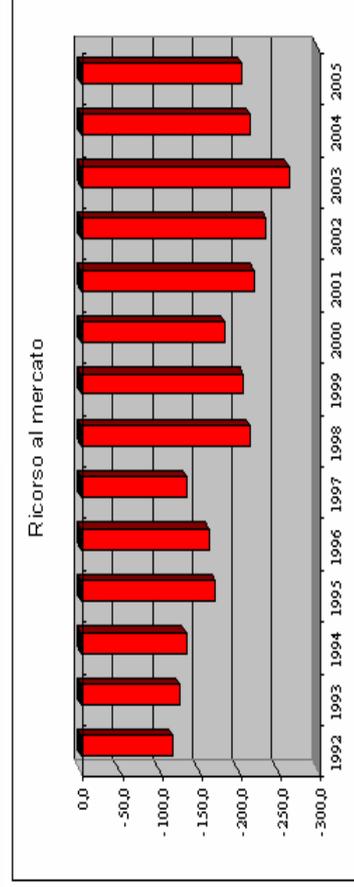
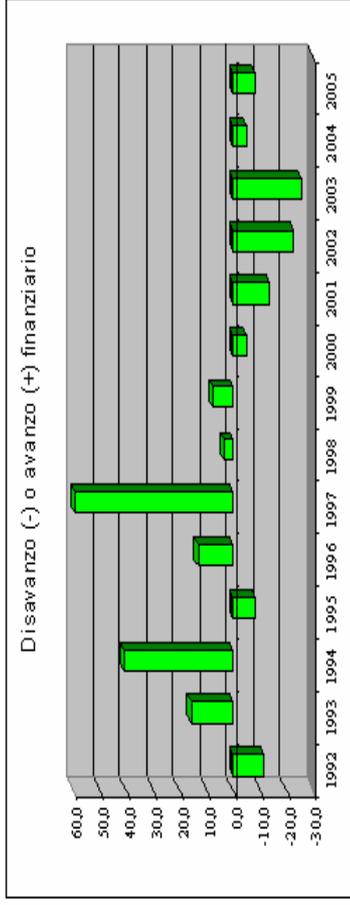
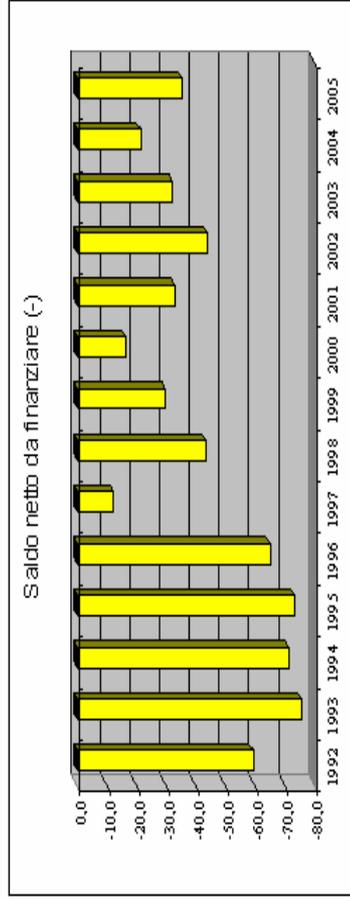
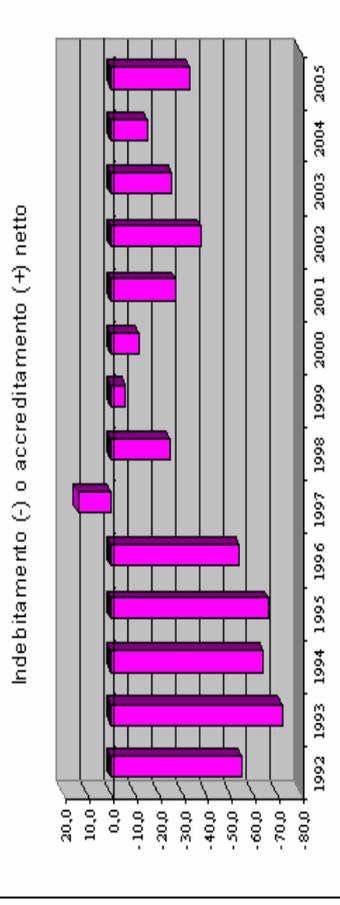
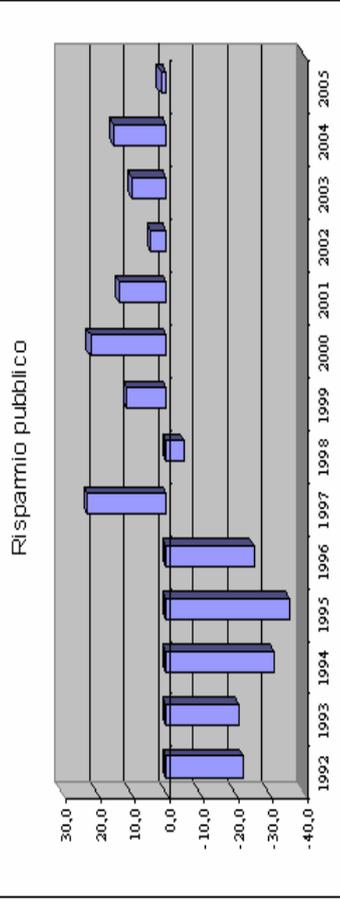
Risultati differenziali: serie storica 1992-2005

Dati di competenza (miliardi di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Risparmio pubblico	Risultati	-22,2	-21,1	-31,2	-35,6	-25,3	22,6	-5,2	11,4	21,9	13,6	4,4	15,2	1,5	
	variaz. % esercizi precedenti	25,8	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
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	Risultati	-55,0	-71,9	-64,3	-66,1	-54,2	14,0	-24,9	-6,2	-11,8	-27,2	-37,6	-15,5	-33,1	
	variaz. % esercizi precedenti	8,2	-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
Saldo netto da finanziare (-)	Risultati	-59,3	-75,7	-71,3	-73,3	-64,8	-12,1	-43,5	-29,8	-16,3	-43,9	-32,1	-21,2	-35,2	
	variaz. % esercizi precedenti	8,2	-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
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario	Risultati	-11,5	15,8	40,8	-8,4	13,3	59,3	3,4	7,9	-5,0	-22,6	-25,4	-5,0	-8,1	
	variaz. % esercizi precedenti	-472,6	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
Ricorso al mercato	Risultati	-116,6	-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
	variaz. % esercizi precedenti	2,2	-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

(fonte: Corte dei Conti)

Risultati differenziali: serie storica 1992-2005 - Dati di competenza



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 +4.796 milioni di euro, pari all'1,1%, a fronte dei +18.135 milioni di euro di registrati nel 2004 (che erano pari al 4,4% 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 -18.441 milioni di euro (il 3,8% in meno della previsione definitiva), mentre nel 2004 tale dato si attestava sui -24.487 milioni di euro (pari al -5,1% della previsione definitiva).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, per le **entrate tributarie** un lieve decremento degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive, pari - 3.577 milioni di euro (pari a quasi l'1%), a fronte di un dato per il 2004 che aveva invece registrato un aumento degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive pari, in valore assoluto, a 15.106 mln di euro e, in percentuale, al 4,1%¹⁷.

Un cospicuo miglioramento si può invece rilevare sul versante della crescita delle **entrate extratributarie**, le quali hanno registrato un incremento pari a 14.684 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive (+50%), a fronte di un incremento comunque cospicuo

¹⁶ Il decremento delle entrate tributarie è stato causato essenzialmente dai minori accertamenti rispetto alle previsioni definitive relativamente alle tasse ed imposte sugli affari (- 1.984 mln di euro) e al lotto, lotterie ed altre attività di gioco (- 1.345 mln di euro).

registrato anche nel 2004 (+ 7.149 mln di euro per una percentuale pari al 25%)¹⁸.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il **risparmio pubblico** di competenza, i valori indicati nelle previsioni iniziali e in quelle definitive (rispettivamente pari a -22.129 e -27.020 milioni di euro) - i cui valori corrispondenti nel 2004 erano pari a -25.682 milioni e -30.431 milioni - si sono tramutati in un risultato di gestione positivo di 1.509 milioni di euro, con un miglioramento rispetto alle previsioni definitive pari a 28.529 mln di euro. Nel 2004 il risultato di gestione era stato positivo in misura pari a 15.217 milioni di euro, con un miglioramento di 45.557 milioni sulle previsioni definitive.

In relazione al SNF, a fronte di un peggioramento nelle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per 2.308 milioni di euro, che passano da valori iniziali pari 56.137 a valori definitivi pari a 58.445 milioni di euro, il che rappresenta uno scarto sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2004, si evidenzia un risultato effettivo della gestione in miglioramento di 23.235 milioni di euro sulle previsioni definitive.

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 56.407 (84.796 nel 2004) milioni rispetto alle previsioni definitive dell'anno.

Tale flessione è ascrivibile, oltre che alla riduzione del saldo netto da finanziare, al minor ricorso a prestiti di medio e lungo termine (Titolo IV), la cui cifra di incassi di gestione si attesta a

¹⁸ 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 10.510 mln di euro, nonché dalla categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro", i cui accertamenti aumentano di 3.674 mln di euro rispetto alle corrispondenti previsioni.

195.380, in calo rispetto alle previsioni definitive di ben 64.181 milioni di euro (a fronte degli 81.340 milioni di euro del 2004).

Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

(milioni di euro)

Tributi	2004	2005	Var % 2005/2004
ENTRATE TRIBUTARIE	380.062	377.854	-0,6%
Imposte sul patrimonio e sul reddito	191.970	189.865	-1,1%
Tasse ed imposte sugli affari	137.846	139.118	0,9%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	27.904	29.658	6,3%
Monopoli	8.726	9.020	3,4%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	13.617	10.192	-25,2%
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	35.715	44.105	23,5%
Proventi speciali	650	795	22,3%
Proventi di servizi pubblici minori	6.098	6.943	13,9%
Proventi dei beni dello Stato	443	326	-26,4%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	3.013	3.019	0,2%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.197	9.524	83,3%
Recuperi, rimborsi e contributi	18.421	21.478	16,6%
Partite che si compensano nella spesa	1.893	2.019	6,7%
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	10.992	10.075	-8,3%
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	10.664	5.631	-47,2%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	163	0,0%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	165	4.281	2494,5%
ENTRATE FINALI	426.769	432.034	1,2%
ACCENSIONE DI PRESTITI	209.685	195.380	-6,8%
ENTRATE COMPLESSIVE	636.454	627.414	-1,4%

2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2004-2005 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto la sostanziale stabilità degli accertamenti delle entrate tributarie, nonostante la cospicua contrazione dei proventi rivenienti da lotto, lotterie ed altre attività di gioco. Si evidenzia poi un incremento del 23% circa delle entrate extratributarie, nel cui ambito emergono, in valore assoluto, gli aumenti relativi ai recuperi, rimborsi e contributi, agli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro e ai proventi di servizi pubblici minori.

In relazione al titolo III si sottolinea il dimezzamento degli accertamenti connessi alla vendita di beni ed affrancazione di canoni, in parte compensata dall'aumento dei rimborsi di anticipazioni e crediti vari del Tesoro.

Conclusivamente si registra un lieve aumento delle entrate finali e, a causa dei minori importi per accensione di prestiti, un calo dell'1,4% delle entrate complessive.

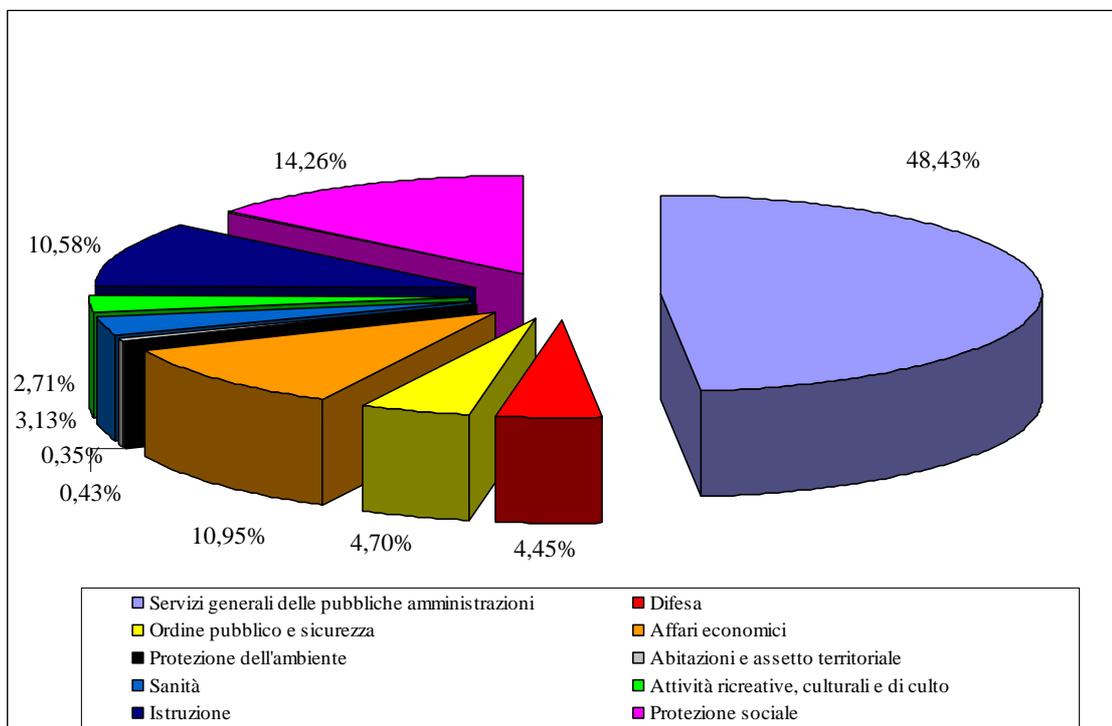
2.2.3 Spese finali per funzioni-obiettivo

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 48,4% (confermando il dato nel 2003, 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 14,3%, (a fronte del 14,8% relativo al 2004), gli affari economici, pari al 10,95% (12,02% nel 2004) e l'istruzione per il 10,6% degli impegni (era il 10,9 nel 2004).

Nel dettaglio, l'ambito funzionale dei servizi generali vede un particolare rilievo della quota di impegni relativa agli affari finanziari e fiscali, che ammontano a 55.514 milioni di euro (52.292 milioni di euro nel 2004), di cui la sola gestione dei tributi concretizza impegni di spesa pari a 36.803 (32.945 nel 2004) milioni di euro. Nel medesimo ambito si rileva inoltre la quota destinata alla regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità, pari a 9.167 milioni di euro (8.898 mln di euro nel 2004).

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

Funzioni obiettivo	Impegni	Rapporti percentuali
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	226.307.272	48,43%
Difesa	20.769.614	4,45%
Ordine pubblico e sicurezza	21.970.587	4,70%
Affari economici	51.163.925	10,95%
Protezione dell'ambiente	2.016.066	0,43%
Abitazioni e assetto territoriale	1.649.100	0,35%
Sanità	14.636.090	3,13%
Attività ricreative, culturali e di culto	12.674.736	2,71%
Istruzione	49.441.277	10,58%
Protezione sociale	66.614.642	14,26%
Totale	467.243.608	100,00%



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 420.449 milioni di euro (a fronte di 400.561 nel 2004), mentre quella in conto capitale per 46.794 milioni di euro (era 47.364 milioni di euro nel 2004), rispettivamente pari al 90% (l'89,4% nel 2004) ed al 10% (il 10,6% nel 2004) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per spese di funzionamento pari a 82.498 milioni (erano 82.027 milioni di euro nel 2004) - pari al 17,6% (erano il 18,3% del 2004) delle spese finali - a fronte di interventi pari a 248.126 (240.088 nel 2004) milioni di euro, pari al 53,1% (il 53,6% nel 2004), e di oneri comuni per 17.378 milioni di euro (erano 15.601 milioni nel 2004), per una percentuale del 3,7% (il 3,4% nel 2004), con l'aggiunta di oneri del debito pubblico pari a 71.278 milioni di euro (erano pari a 61.587 nel 2004), pari al 15,2% (il 13,7% nel 2004).

Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2004	2005	Var % 2005/2004
SPESE CORRENTI	400.561	420.449	5,0%
Redditi da lavoro dipendente	79.487	81.744	2,8%
Consumi intermedi	13.769	12.783	-7,2%
Imposte pagate sulla produzione	4.339	4.391	1,2%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	168.059	175.286	4,3%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	4.102	3.862	-5,9%
Trasferimenti correnti a estero	1.505	1.614	7,2%
Interessi passivi e redditi da capitale	60.964	70.671	15,9%
Poste correttive e compensative	47.662	49.294	3,4%
Trasferimenti correnti a imprese	5.248	4.876	-7,1%
Risorse proprie CEE	14.138	14.480	2,4%
Ammortamenti	163	18	-89,0%
Altre uscite correnti	1.125	1.433	27,4%
SPESE IN CONTO CAPITALE	47.364	46.794	-1,2%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.658	6.170	9,0%
Contributi agli investimenti	19.139	16.768	-12,4%
Contributi agli investimenti ad imprese	11.705	8.233	-29,7%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	115	122	6,1%
Contributi agli investimenti a estero	252	396	57,1%
Altri trasferimenti in conto capitale	4.445	8.730	96,4%
Acquisizioni di attività finanziarie	6.048	6.375	5,4%
TOTALE	447.925	467.243	4,3%
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	192.928	168.313	-12,8%
TOTALE COMPLESSIVO	640.853	635.556	-0,8%

2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2005 il **risparmio pubblico** al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per 16.414 milioni a fronte dei soli 603 milioni di euro registrati nel 2004.

Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 4) si osservano: risultati negativi dal 1992 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.

Il **saldo netto da finanziare** lordo presenta nel 2005 un valore pari a 48.836 milioni di euro (a fronte dei 33.587 del 2004), che diventano 45.305 milioni - a fronte dei 33.139 milioni registrati nel 2004 -, al netto delle regolazioni contabili.

Esso risulta da pagamenti finali per 452.581 milioni di euro, a fronte dei 441.120 milioni registrati nel 2004, di cui 417.254 milioni (pari al 92,2% del totale) in conto competenza (il dato nel 2004 era stato pari a 399.096 milioni, corrispondenti al 90,4%) e 35.327 milioni, pari al 7,8%, in conto residui (a fronte del corrispondente dato pari nel 2004 a 42.024 milioni, il 9,6%).

Il **ricorso al mercato** ammonta, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, a 222.853 milioni (era stato di 294.005 nel 2003 e di 217.328 nel 2004), con un decremento del 2,5% rispetto al

dato relativo al 2004. Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti (tab. 4), anche per l'anno in esame, come per il 2004, il ricorso al mercato si riduce all'incirca al livello del dato del 1999, dopo aver raggiunto nel 2003 il più elevato valore dell'intero periodo preso a riferimento (dal 1992 al 2005).

Allo stesso tempo, gli incassi finali si attestano a 403.745 milioni (a fronte di 407.534 nel 2004), di cui 389.448 in conto competenza, per il 96,5% - gli analoghi dati 2004 risultavano pari a 391.433 milioni (il 96%) - e 14.297 milioni, pari al 3,5%, in conto residui, che erano pari a 16.100 milioni nel 2004, il 4%.

In valore assoluto, il volume dei pagamenti finali è stato inferiore di 49.989 (50.424 nel 2004) milioni di euro rispetto alle previsioni definitive.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente ha continuato il suo trend di crescita, attestandosi al 17,5% dei pagamenti finali nel 2005, a fronte di analoghi dati del 15,2% del 2004 e del 14,8% del 2003. Quanto ai consumi intermedi, si rileva il ritorno al valore registrato nel 2003 (2,9%), dopo che nel 2004 era stato conseguito un cospicuo contenimento dei pagamenti per la voce in esame, calata al 2,1% del totale dei pagamenti finali.

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	373.075	365.199	445.660	97,89%	81,95%
Entrate extratributarie	27.068	28.473	82.015	105,19%	34,72%
Totale entrate correnti	400.143	393.672	527.675	98,38%	74,61%
Alienazione, ammort., riscossione crediti	16.386	10.073	16.419	61,47%	61,35%
Totale entrate finali	416.529	403.745	544.094	96,93%	74,21%
Accensione prestiti	298.262	195.380	259.561	65,51%	75,27%
Totale entrate complessive	714.791	599.124	803.655	83,82%	74,55%
Spese correnti	446.293	410.086	477.586	91,89%	85,87%
Spese in conto capitale	56.276	42.495	120.125	75,51%	35,38%
Totale spese finali	502.570	452.581	597.712	90,05%	75,72%
Rimborso prestiti	210.692	174.017	210.750	82,59%	82,57%
Totale spese complessive	713.262	626.598	808.462	87,85%	77,50%

Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-46.150	-16.414	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	86.040	48.836	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	296.733	222.853	-	-	-

Tabella n. 4

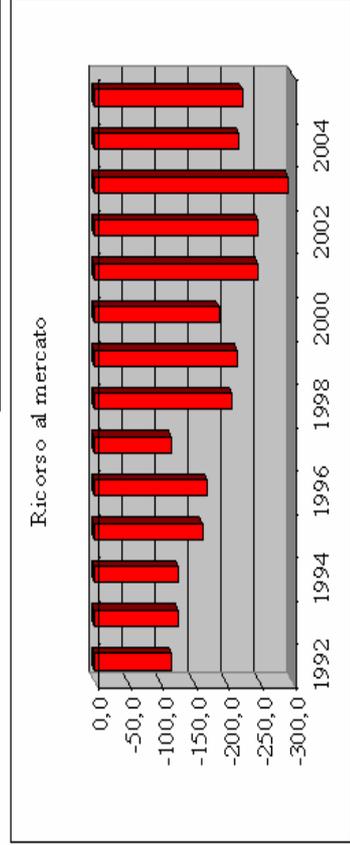
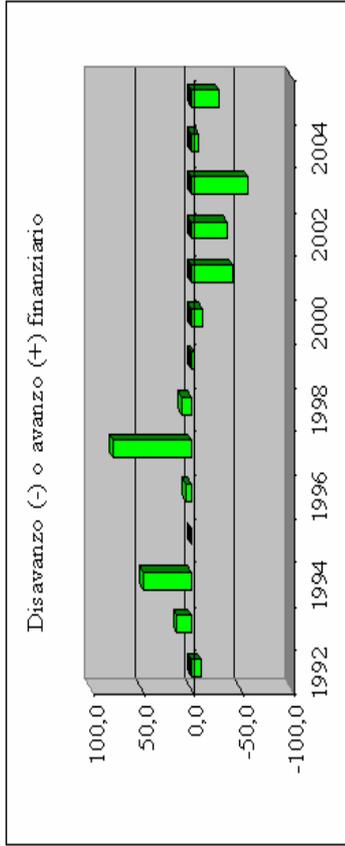
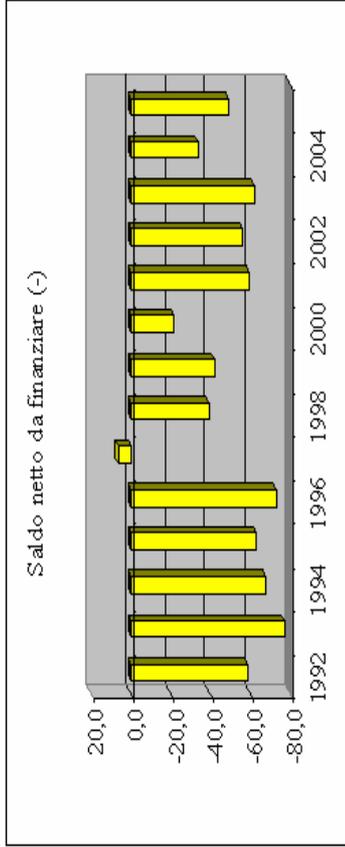
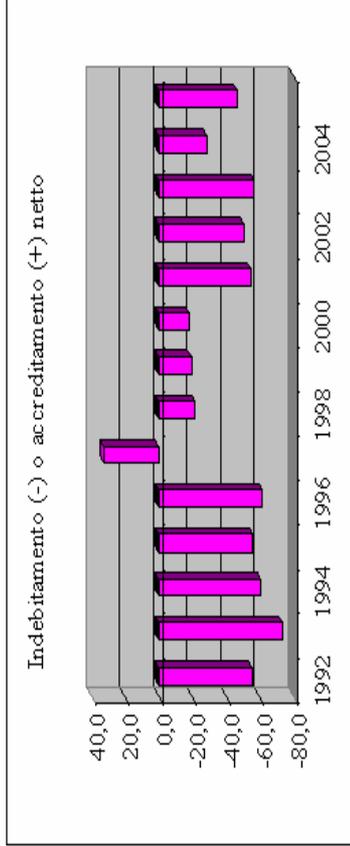
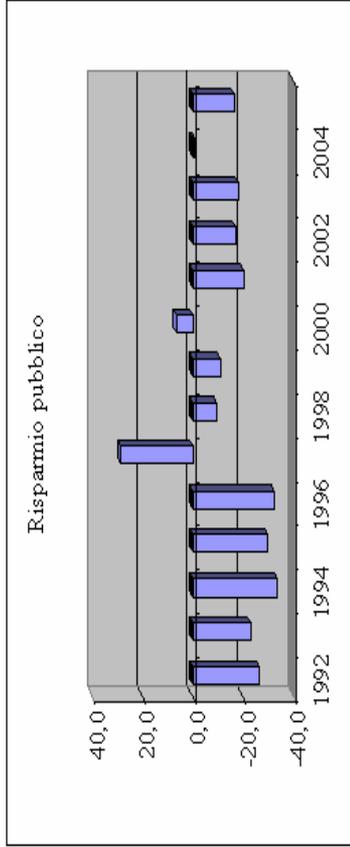
Risultati differenziali: serie storica 1992-2005

Dati di cassa (miliardi di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Risparmio pubblico														
Risultati	-26,6	-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
variaz. % esercizi precedenti	25,9	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
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto														
Risultati	-54,9	-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
variaz. % esercizi precedenti	16,3	-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
Saldo netto da finanziare (-)														
Risultati	-58,7	-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
variaz. % esercizi precedenti	15,4	-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
Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario														
Risultati	-10,4	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
variaz. % esercizi precedenti	-34,6	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
Ricorso al mercato														
Risultati	-115,5	-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
variaz. % esercizi precedenti	7,6	-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

(fonte: Corte dei Conti)

Risultati differenziali: serie storica 1992-2005 - 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 29.736 mln di euro (pari al 64,4%) rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 48.836 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in 86.040 mln di euro.

Il ricorso al mercato registra anche per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive, attestandosi sui 222.853 milioni a fronte dei 296.733 milioni previsti.

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

In rapporto alle previsioni definitive, si evidenzia una diminuzione per circa 12.784 milioni di euro del totale degli incassi finali.

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le **entrate finali** corrispondono al 97% delle previsioni definitive (erano il 102,4% nel 2003 ed il 103,41 nel 2004) ed al 74% della relativa massa acquisibile (tale dato era il 77,7% nel 2003 ed il 74,5% nel 2004).

Sul versante della spesa, i **pagamenti finali** corrispondono al 90% delle relative previsioni definitive (erano il 92,65% nel 2003 e l'89,74% nel 2004) ed al 76% della massa spendibile (a fronte del 76,5% nel 2003 e del 75,23% nel 2004).

Analisi economica degli incassi tributari

(milioni di euro)

Tributi	2004	2005	Var % 2005/2004
ENTRATE TRIBUTARIE	370.679	365.199	-1,5%
Imposte sul patrimonio e sul reddito	187.565	185.224	-1,2%
Tasse ed imposte sugli affari	132.899	130.132	-2,1%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	26.901	28.736	6,8%
Monopoli	8.707	8.743	0,4%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	14.606	12.364	-15,3%
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	25.863	28.473	10,1%
Proventi speciali	643	791	23,0%
Proventi di servizi pubblici minori	3.697	3.460	-6,4%
Proventi dei beni dello Stato	420	325	-22,6%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	3.013	3.019	0,2%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	3.876	8.498	119,2%
Ricuperi, rimborsi e contributi	12.361	10.435	-15,6%
Partite che si compensano nella spesa	1.852	1.944	5,0%
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	10.992	10.073	-8,4%
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	10.665	5.629	-47,2%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	163	0,0%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	164	4.281	2510,4%
<u>ENTRATE FINALI</u>	407.534	403.745	-0,9%
ACCENSIONE DI PRESTITI	209.685	195.380	-6,8%
<u>ENTRATE COMPLESSIVE</u>	617.219	599.124	-2,9%

2.3.2 Spese finali per funzioni obiettivo

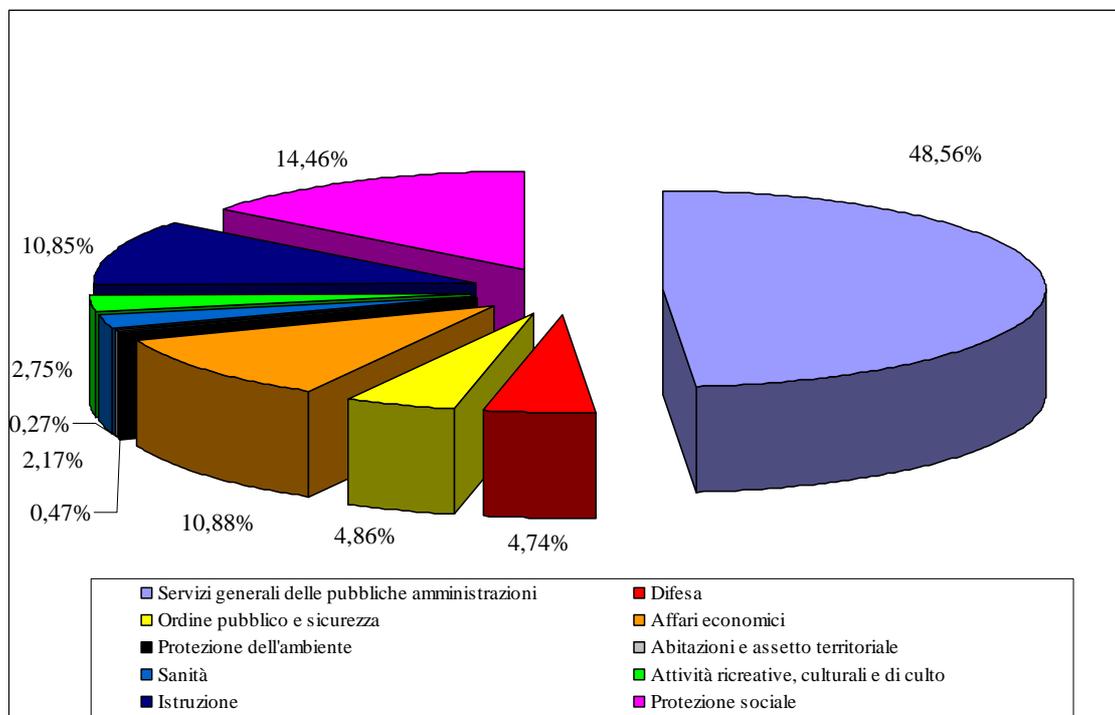
Anche in termini di cassa si registra una preponderanza dei servizi generali delle pubbliche amministrazioni, i cui pagamenti sono stati pari a circa il 48,5% delle operazioni finali (erano il 47% nel 2003 a fronte del 46,2% nel 2004). La seconda posta in termini quantitativi è costituita dalla protezione sociale, che ha invece pesato per il 14,5% (il 13,9% nel 2003, contro il 14,9% nel 2004).

L'analisi delle principali categorie di spesa per funzioni obiettivo evidenzia che sui 219.765 (204.204 nel 2004) milioni di euro complessivi imputabili alla predetta spesa per servizi generali, 58.620 (58.232 nel 2004) milioni di euro sono imputabili agli organi esecutivi e legislativi ed agli affari finanziari e fiscali e affari esteri, 65.330 (in crescita rispetto ai 51.844 milioni di euro del 2004) al pagamento di interessi sul debito pubblico e 77.358 milioni di euro ai trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo (dato sostanzialmente identico a quello del 2004).

Circa la protezione sociale, che ha registrato pagamenti complessivi per 65.424 milioni di euro (66.137 nel 2004), 17.842 milioni di euro sono stati destinati all'invalidità civile (16.612 nel 2004), 22.304 milioni di euro alle pensioni di vecchiaia (in calo di circa 10 mld di euro rispetto al 2004) e 2.370 alla voce disoccupazione (2.618 milioni di euro nel 2004).

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

Funzioni obiettivo	Impegni	Rapporti percentuali
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	219.765.060	48,56%
Difesa	21.445.890	4,74%
Ordine pubblico e sicurezza	22.001.855	4,86%
Affari economici	49.229.293	10,88%
Protezione dell'ambiente	2.130.921	0,47%
Abitazioni e assetto territoriale	1.223.506	0,27%
Sanità	9.817.259	2,17%
Attività ricreative, culturali e di culto	12.431.052	2,75%
Istruzione	49.112.026	10,85%
Protezione sociale	65.424.163	14,46%
Totale	452.581.025	100,00%



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 410.086 (397.144 nel 2004) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 42.495 (43.976 nel 2004) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti la componente prevalente è da imputarsi alle spese di funzionamento, che hanno registrato pagamenti per 83.707 (82.572 nel 2004) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 69.775 (67.849 nel 2004) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese in conto capitale (42.495 milioni di euro) rilevano maggiormente gli investimenti, che si attestano a 40.439 milioni di euro di pagamenti (41.693 nel 2004), al cui interno si distinguono le voci "contributi ad investimenti" per 17.192 (19.411 nel 2004) milioni di euro (il 102,5% degli impegni), "contributi agli investimenti alle imprese" per 6.787 milioni di euro (in calo dai 10.029 milioni di euro del 2004) e "acquisizioni di attività finanziarie inerenti a partecipazioni azionarie", le quali registrano pagamenti pari a 7.030 (5.768 nel 2004) milioni di euro.

Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

(milioni di euro)

Pagamenti	2004	2005	Var % 2005/2004
SPESE CORRENTI	397.144	410.086	3,3%
Redditi da lavoro dipendente	77.095	79.096	2,6%
Consumi intermedi	13.342	12.986	-2,7%
Imposte pagate sulla produzione	4.316	4.427	2,6%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	166.385	168.626	1,3%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.189	3.793	-9,5%
Trasferimenti correnti a estero	1.500	1.583	5,5%
Interessi passivi e redditi da capitale	60.920	70.254	15,3%
Poste correttive e compensative	49.084	49.003	-0,2%
Trasferimenti correnti a imprese	4.882	4.646	-4,8%
Risorse proprie CEE	14.138	14.480	2,4%
Ammortamenti	163	163	0,0%
Altre uscite correnti	1.130	1.031	-8,8%
SPESE IN CONTO CAPITALE	43.976	42.495	-3,4%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.688	5.610	-1,4%
Contributi agli investimenti	19.411	17.192	-11,4%
Contributi agli investimenti ad imprese	10.060	6.817	-32,2%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	167	182	9,0%
Contributi agli investimenti a estero	262	406	55,0%
Altri trasferimenti in conto capitale	2502	5.109	104,2%
Acquisizioni di attività finanziarie	5886	7.179	22,0%
TOTALE	441.120	452.581	2,6%
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	183.742	174.017	-5,3%
TOTALE COMPLESSIVO	624.862	626.598	0,3%

2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2005 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza passiva, come saldo tra residui passivi per 121.294 (114.923 nel 2004) milioni di euro ed attivi per 116.856 (138.551 nel 2004) milioni di euro, pari a 4.438 milioni (nel 2004 tale eccedenza si mostrava invece attiva per 23.628 milioni di euro).

Sempre per tali residui, nel corso dell'esercizio 2005 la situazione si è modificata per effetto di operazioni di riaccertamento, per cui al 31 dicembre 2005 i predetti residui risultavano pari, per quelli attivi, a 122.959 milioni (97.620 nel 2004) e, per quelli passivi, a 110.180 (120.535 nel 2004), con un'eccedenza attiva pari a 12.779 (l'analogo dato nel 2004 era passivo per 22.915 mln).

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio, 14.296 milioni di euro (erano 16.100 nel 2004) sono stati incassati e 108.662 milioni di euro (81.520 nel 2004) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati per 110.180 milioni di euro, 44.300 milioni di euro risultano esser stati pagati e 65.879 milioni di euro sono invece rimasti da pagare.

L'eccedenza passiva indicata all'inizio dell'esercizio 2005 è divenuta attiva per effetto delle variazioni intervenute nell'anno.

Al riguardo, occorre sottolineare il permanere, anche per l'esercizio in esame, di una rilevante quota di residui attivi proveniente dagli esercizi pregressi, il cui ammontare necessiterebbe di 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 esigibilità¹⁹.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2005 ha prodotto residui attivi per 42.585 (erano pari a 35.336 nel 2004) milioni di euro e passivi per 53.259 milioni di euro (58.028 milioni nel 2004), con un'eccedenza passiva quindi di 10.674 milioni (22.692 nel 2004).

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

Per le spese correnti, rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari al 67,5% di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari al 12,6%) ed oneri comuni (pari al 16,2%), 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 24,9% dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 22,3%) e gli investimenti fissi lordi (pari al 17,5%).

Al 31 dicembre 2005 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 151.248 (116.856 nel

¹⁹ Proprio in merito alla effettiva rappresentatività del dato relativo ai residui attivi giova ricordare che la Corte dei conti ha asserito che "la gran parte dei residui [attivi] esposti nel rendiconto risulta praticamente inesigibile", evidenziando l'esigenza di adottare "criteri più stringenti per la loro cancellazione dal bilancio". A fronte della "sovrastima dei residui attivi", viceversa, "il conto dei residui [...], nella parte passiva, [...] riflette, per la quasi totalità, impegni effettivi cui occorre far fronte con i pagamenti". (Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2005, vol. I, pag. 58).

2004) milioni di euro (+9,2%), e quello dei passivi a 119.138 milioni di euro (124.284 nel 2004) (-1,8%), con un'eccedenza attiva complessiva di 32.110 milioni, dovuta, a fronte della differenza negativa tra i residui attivi e passivi di nuova formazione, pari a 10.673 milioni, al saldo attivo dei residui relativi ai precedenti esercizi, pari a 42.783 milioni (cfr. tabella 5).

La diminuzione registrata dai residui passivi di nuova formazione rispetto al 2004 (come scritto, i residui di nuova formazione del 2004 ammontavano a 58.028) è da ricondurre quasi totalmente alla diminuzione registrata negli impegni rispetto al precedente esercizio per 5.297 milioni di euro, impegni attestatisi per il 2005 al livello di 635.556.

Dei 53.259 milioni di euro di residui passivi maturati nel corso del 2005, 40.717 milioni di euro sono riconducibili a somme realmente impegnate mentre 12.541 milioni sono classificati quali residui di stanziamento.

I dati quantitativi segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 1.950 milioni di euro e somme perente ai fini amministrativi pari a 9.167 milioni di euro²⁰ (dei quali 1.687 milioni del conto capitale, in relazione al quale si ricorda che il termine di conservazione dei residui è passato da 5 a 7 anni), a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per soli 3 milioni di euro, determinandosi complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 11.114 milioni di euro²¹.

²⁰ Registrando un incremento del 35,5% rispetto ai 6.715 milioni di euro del 2004.

²¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per il 2005, Conto del Bilancio*, Parte I, Vol. I, pag. 46.

(milioni di euro)

Economie verificatesi nella gestione dei residui	-1.950
Somme perente agli effetti amministrativi	-9.167
Variazioni in aumento per eccedenze di spese	3
Variazioni residui passivi	-11.114

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.

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 2004, con la conseguente impossibilità di riportare nel conto dei residui dell'anno successivo le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati. In relazione al fenomeno delle eccedenze in conto residui si segnala 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"²².

²² 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 2005	Residui accertati (al lordo degli incassi e dei pagamenti)	Risultati della gestione (al netto di incassi e pagamenti) 31 dicembre 2005	
Residui attivi	116.856	122.959	108.662	*
Residui passivi	121.294	110.180	65.879	**
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-4.438	12.779	42.783	(A)

Residui di nuova formazione esercizio 2005

Residui attivi	-	-	42.585	
Residui passivi	-	-	53.259	
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	-10.674	(B)

Residui complessivi (precedenti e nuovi) a fine esercizio 2005

Residui attivi	-	-	151.247	
Residui passivi	-	-	119.138	
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	32.109	(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 2005 è stata lievemente superiore a quella del 2004.

Nel 2005 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.354 mld, a fronte dei 1.338,8 miliardi del 2004, con un peggioramento di circa 15,2 miliardi di euro (a fronte dei 32,1 mld registrati nel 2004 sul dato 2003), dovuto - a fronte di un aumento delle attività, passate da 532 miliardi di euro nel 2004 a 599 mld nel 2005, - al più consistente aumento delle passività, passate dagli oltre 1.870 miliardi di euro del 2004 ai 1.953 mld del 2005. Il risultato, peraltro, conferma il *trend* positivo della variazione in diminuzione del peggioramento patrimoniale già registrato nel biennio 2001/2002 e proseguito nel 2004, dopo la parentesi del netto peggioramento registrato nel 2003, su importi decisamente inferiori ai 50.000 milioni di euro. I citati risultati patrimoniali sono riassunti di seguito:

(mln di euro)

2000	2001	2002	2003	2004	2005
- 60.461	- 49.127	- 39.678	-53.618	-32.124	-15.213

Dall'analisi delle risultanze complessive, si evince che sul peggioramento patrimoniale complessivo, pari a -15.213 milioni di euro, - hanno influito sia le variazioni nette dovute alla gestione del bilancio di cui all'articolo 4 del disegno di legge in questione, pari a 8.143 milioni, che quelle derivanti da operazioni patrimoniali con

riflesso sul bilancio, le quali sono aumentate a 26.254 milioni di euro, mentre in senso opposto si rileva un aumento degli elementi patrimoniali per 19.184 milioni di euro²³.

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 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 2005*).

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di comprendere in dettaglio la distribuzione dell'aumento degli elementi attivi del conto del patrimonio, più che compensato dall'aumento, più consistente, degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2005 di circa 15.213 milioni di euro²⁴.

²³ Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+28.273 mld) ed ai prestiti esteri (+7.541 mld), nonché all'incremento dei residui passivi perenti di parte corrente (+5.097 mld) ed a quelli in conto capitale (+1.173). Inoltre si è avuta una diminuzione di alcune componenti dell'attivo patrimoniale inerenti le partecipazioni in FIME S.p.A. (il 71,8%) e ENEL S.p.A. la cui residua partecipazione statale è al 21,87%. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, Vol. I, pag. 295.

²⁴ Dalla *Relazione trimestrale di cassa* dell'aprile u.s. si evince che al 31 dicembre 2005 la consistenza del debito del settore statale è risultata pari a 1.394.421 (era 1.336.016 il dato 2004) milioni di euro, con un aumento in valore assoluto, nell'arco dei dodici mesi, che si attesta a +58.405, corrispondente ad una variazione percentuale di circa +4,3% . Nelle sue componenti, si evidenzia una flessione dei BOT, pari a 944 milioni di euro. Nel comparto dei titoli a tasso variabile, si riscontra una riduzione dell'ammontare dei CTZ pari a -2419 milioni di euro. Per quanto concerne i titoli a medio e lungo termine, il circolante dei BTP ha segnato una sensibile crescita, pari a +8.818 milioni di euro.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano l'82,4% del totale, si assestano nel 2005 a 494.547 milioni di euro, con un incremento di 61.981 milioni di euro, mentre le passività finanziarie aumentano di 82.797 milioni di euro e si attestano nel 2005 a 1.953.594 milioni di euro²⁵.

Nel dettaglio, è da registrarsi un aumento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 62.994 milioni di euro, dovuta principalmente all'incremento della componente dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un +33.944 milioni di euro e all'aumento dei crediti di tesoreria per un importo pari a 28.603 milioni di euro, mentre risulta marginale l'incremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione e pari a 447 milioni di euro²⁶.

Il decremento delle attività finanziarie di medio-lungo termine, pari a 1.013 milioni di euro, deriva dalla diminuzione rispetto al 2004 delle anticipazioni attive per 7.181 milioni di euro, accompagnato da aumenti di «azioni ed altre partecipazioni» quotate e non quotate pari complessivamente a +5.970 milioni di euro, a fronte di un incremento di 33.050 milioni di euro complessivi nel 2004, e di un analogo dato 2003 che era di 11.224 milioni. A tali dati si aggiunge l'incremento degli «altri conti attivi» per 197 milioni di euro²⁷.

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

²⁵ In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, aumentato di 25 mld, consegue al decremento del debito fluttuante per 2,4 mld di euro, a fronte dell'incremento del debito redimibile che è passato da 1.107,4 mld di euro del 2004 a 1.134,9 mld di euro del 2005, segnando un incremento di 27,5 mld di euro circa.

²⁶ Ministero dell'economia e delle finanze, *Rendiconto generale dello Stato 2005, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.5, pag. 40.

²⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Rendiconto generale dello Stato 2005, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.13, pag. 51.

6.003 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un decremento di 401 milioni di euro²⁸.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 82.797 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso anche ad un notevole incremento nei debiti di tesoreria, passati da 560.946 milioni di euro a 617.162 milioni di euro, per cui la situazione del Tesoro risulta, nel complesso, peggiorata, con un saldo di -27.612 milioni di euro.

²⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, *Rendiconto generale dello Stato 2005, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.19.A e seguenti.

3. Aspetti problematici del provvedimento

Il conto del bilancio

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2005 presenta alcune questioni che possono essere oggetto di un approfondimento.

Per quanto concerne il conto del bilancio si ripropone, seppure in termini quantitativamente più ridotti, anzitutto il problema delle eccedenze di spesa in vari stati di previsione. 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 stanziata 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, giova sottolineare che per la presenza di tale fenomeno "le risultanze formali del rendiconto generale dello Stato non esprimono più l'effettivo andamento della gestione annuale", incorporando "vicende gestorie relative ad esercizi pregressi" e non riportando "oneri che, per la carenza di mezzi finanziari, troveranno evidenziazione solo negli esercizi successivi (e nel limite delle misure specificamente predisposte, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, *in quater*, della legge n. 468 del 1978)", pur rappresentando "la copertura di tali eccedenze in sede di legge finanziaria [...] un

apprezzabile miglioramento rispetto alla precedente situazione in cui le maggiori occorrenze trovavano solo formale sistemazione nel provvedimento di assestamento, determinando così un'alterazione degli equilibri di bilancio"²⁹.

L'importo delle eccedenze di spesa per il 2005 è stato di complessivi 1.018,5 milioni di euro (1.096 milioni di euro il dato 2004) - di cui 740 milioni riferibili al bilancio dello Stato (871 nel 2004) e 278,5 (225,3 milioni di euro nel 2004) riferibili all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato -, 2,6 milioni (9 milioni nel 2004) in conto residui e 799 milioni (783,4 milioni nel 2004) in conto cassa.

Pertanto, nel complesso, ci si trova di fronte ad una ulteriore, lieve diminuzione delle dimensioni del fenomeno rispetto a quanto avvenuto nel precedente esercizio, nel quale, si ricorda, si era registrata una riduzione delle eccedenze in conto competenza pari a quasi 800 milioni di euro.

Lo scrutinio del dettaglio delle relative determinanti evidenzia come le eccedenze continuino a riguardare in misura rilevante il Ministero dell'istruzione (oltre il 56% in ulteriore incremento rispetto al 36% nel 2004) e in particolare le u.p.b. relativa alle strutture scolastiche³⁰. Eccedenze consistenti si evidenziano anche per il

²⁹ V. Corte dei conti, *Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2005*, pagg. 56-57.

³⁰ La tematica delle eccedenze di spesa nell'ambito del MIUR è stata esaminata di recente da parte della 5a Commissione del Senato della Repubblica nel corso della discussione del disegno di legge A.S. 3523 - "Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione". In proposito, il rappresentante del Governo segnalava che: "...il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) ha adottato misure necessarie a far sì che i dati di bilancio corrispondessero alle effettive esigenze. Tali misure stanno raggiungendo gradualmente l'obiettivo, tanto che le eccedenze nette dell'anno 2004 ammontano ad euro 170 milioni circa. In effetti, l'analisi della spesa e, in particolare, delle eccedenze, ha consentito la riconsiderazione degli elementi presi a base delle previsioni di spesa, riconsiderazione resa possibile a seguito delle operazioni di allineamento delle banche dati del MIUR e del Ministero dell'economia e delle finanze - Servizio informativo integrato (il quale provvede al pagamento degli stipendi a mezzo di ruoli di spesa fissa), nonché dell'attività di monitoraggio posta in essere sulla spesa del personale. Le eccedenze che sono state da ultimo registrate sono sostanzialmente riferite all'attivazione - in presenza di

Ministero dell'economia e delle finanze (101 milioni su competenza e cassa) e, in misura più contenuta, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (29 milioni su competenza e 26 milioni sulla cassa).

Molteplici sono le cause all'origine delle eccedenze di spesa, che emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa)³¹. L'emissione di ruoli di spesa fissa, che concernono spese di natura obbligatoria (stipendi, pensioni di guerra e privilegiate), infatti, "non tenendo conto delle altre fasi gestionali (previsioni, liquidazione e ordinazione), viene contabilizzata solamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, con la conseguenza che, fatalmente, rigenera talvolta un esubero di pagamenti rispetto alla previsione, con il conseguente formarsi dell'eccedenza"³². Le u.p.b. per le quali si registrano le maggiori eccedenze riguardano le strutture scolastiche (in particolare i capitoli riguardanti gli stipendi e le spese per le supplenze), le lotterie nazionali e le pensioni privilegiate.

Al riguardo, appare opportuno sottolineare che la Corte dei conti ha ricordato anche di recente che si tratta di una "anomalia programmatica e gestionale che mal si concilia con il nuovo modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base", auspicando "una decisa iniziativa per superare tale situazione non più giustificabile nell'attuale contesto tecnologico"³³.

particolari situazioni certificate di handicap gravi o gravissimi degli alunni - di ulteriori posti di sostegno oltre a quelli determinati in applicazione dei parametri fissati dalle vigenti disposizioni, nonché a voci di spesa di anni precedenti, che trovano manifestazione finanziaria in anni successivi". Cfr., SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 19 luglio 2005, pag. 40.

³¹ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2005*, vol. I, pag. 156.

³² Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 9 novembre 2004, pagina 23.

³³ Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005*, Vol. I, pag. 110.

Dall'allegato M alla *Decisione sul Rendiconto Generale dello Stato 2004* emerge un quadro informativo che, sebbene contraddistinto dalla ulteriore riduzione del numero delle appostazioni contabili irregolari rispetto al 2004, evidenzia tuttavia il permanere della concentrazione delle criticità nelle rubriche intestate al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Inoltre, in tale ambito sono state separatamente indicate dall'organo di controllo (allegato N) le eccedenze per spese effettuate in mancanza di stanziamenti di bilancio, pur registrate quali "eccedenze", a valere su capitoli dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti, delle comunicazioni e dell'Istituto agronomico per l'oltremare.

Anche per il 2005 l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un disavanzo della gestione della competenza. Va chiarito al riguardo che si tratta della somma di tutti gli impegni di spesa e di tutti gli accertamenti di entrata, ivi compresi quelli riferiti ad entrate di tipo patrimoniale, le quali, riferite all'indebitamento, sostanziano assunzioni di mutui o emissione di titoli di Stato di durata superiore all'anno. La situazione di disavanzo sta dunque a significare che il livello dell'accensione prestiti (Titolo IV dell'entrata) è risultato inferiore al ricorso al mercato, sempre in termini di competenza a consuntivo, ossia, agli impegni assunti per quanto riguarda tutti i tre titoli di spesa.

La spiegazione può essere di due tipi. Il risultato della gestione di competenza del bilancio può indicare sia il rapporto che intercorre tra la gestione del bilancio e la tesoreria, sia l'effetto di un determinato

andamento dello *stock* di residui passivi, al netto delle variazioni dei residui attivi. Un disavanzo può significare o che la gestione del bilancio si è finanziata sulla tesoreria, grazie ad esempio ad una emissione di titoli a medio e lungo termine tale da non da coprire lo sbilancio di competenza, oppure, se non vi sono stati corrispondenti incassi o pagamenti, che si è verificato un incremento dello *stock* di residui. I due fenomeni peraltro possono anche sovrapporsi o compensarsi, il che dipende dal segno e dall'entità di ciascuno di essi.

Facendo ricorso ai dati del *Movimento generale di Cassa* riferiti all'intero 2005 e ferma rimanendo la difficoltà, richiamata più volte, circa la raffrontabilità di tali dati con quelli di bilancio, potrebbe essere indicativo che il saldo di esecuzione del bilancio, che misura il *quantum* del ricorso della gestione di cassa di bilancio alla tesoreria, al netto della gestione dei prestiti, denoti un segno negativo per circa 27.474 milioni di euro³⁴ (il medesimo dato era di 7.642 milioni di euro nel 2004, in notevole diminuzione rispetto ai 56.474 milioni registrati nel 2003)³⁵. Lo stesso dato relativo agli esercizi ancora precedenti segnalava un risultato negativo di 35.758 milioni nel 2002 e di 41.674 milioni di euro nel 2001.

Pertanto, si evidenzia un'inversione del percorso registrato nel quadriennio 2001-2004, in cui, ad eccezione del 2003, si era evidenziata una sensibile riduzione del finanziamento della gestione di bilancio da parte della gestione di tesoreria.

³⁴ In dettaglio, la situazione dei movimenti di tesoreria derivanti dal bilancio al 31 dicembre 2005 ha segnato, a fronte di entrate finali complessive registrate nell'anno pari a 403.744 milioni di euro, uscite complessive finali pari a 452.581 che, al netto della gestione dei prestiti pari ad incassi per 195.379 milioni di euro ed a rimborsi per 174.017 milioni di euro hanno determinato il citato saldo di -27.474 milioni.

³⁵ In proposito, occorre segnalare tuttavia il dato leggermente diverso riportato nel prospetto n. 1 recante il Movimento generale di cassa 2005 contenuto nel *Conto riassuntivo del tesoro*, che indica un saldo negativo pari a 27.443 mld di euro.

In merito, sotto il profilo contabile, occorre osservare che il dato sembra evidenziare una rinnovata criticità nella coordinazione di incassi e pagamenti derivanti dalla esecuzione delle previsioni iscritte nel bilancio, rappresentando l'esigenza di sopperire, sistematicamente, al deficit di risorse generate dalla gestione di bilancio, attraverso il "temporaneo" utilizzo di risorse giacenti in tesoreria ad altro titolo³⁶.

In particolare, la ricognizione del *Movimento generale di cassa* tratta dal *Conto riassuntivo Tesoro* evidenzia che, ai fini di compensazione dei citati squilibri, un contributo decisivo è da attribuire al netto incremento delle giacenze derivanti dalla componente "passiva" della gestione di tesoreria (i c.d. Debiti di tesoreria), attestata da un saldo positivo essendo corrisposti maggiori introiti, nell'anno, rispetto ai pagamenti, per un importo pari a 56.216 milioni di euro. Tale eccedenza si è, di fatto, rivelata sufficiente a riequilibrare sia l'impatto negativo prodotto sulla stessa *Situazione del Tesoro* dai flussi complessivamente originati dalla componente "attiva" della gestione di tesoreria (i c.d. Crediti di tesoreria) - per la quale si è registrato un saldo negativo incassi/pagamenti pari a 28.603 milioni di euro - che il citato saldo di esecuzione della gestione di bilancio. Quest'ultimo, anch'esso, come segnalato, di segno negativo.

In aggiunta, un'ulteriore annotazione si formula in merito alle stesse evidenze dei macrodati riportati nel *Movimento generale di cassa*, rappresentativi della situazione dei flussi finanziari, in merito alla loro puntuale ricostruzione attraverso l'Allegato R (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 controllo³⁷.

Per quanto riguarda il rendiconto dell'entrata, in sede di parificazione del rendiconto la Corte dei conti ha segnalato una serie di elementi incongrui, che sono stati distinti tra incongruenze contabili (come importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da

³⁶ In dettaglio, a quanto emerge dal citato *Conto riassuntivo*, la situazione dei movimenti di tesoreria derivanti dal bilancio al 31 dicembre 2005 ha segnato, a fronte di entrate finali complessive registrate nell'anno pari a 403.777 milioni di euro, uscite complessive finali pari a 452.583 che, al netto della gestione dei prestiti pari ad incassi per 109.379 milioni di euro ed a rimborsi per 174.017 milioni di euro hanno determinato il citato saldo di -27.443 milioni.

³⁷ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, Decisione n. 32 del 2006, pag. 17-20.

versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti) e 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)³⁸.

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 i 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 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 2004, riportando a zero le differenze negative; che per taluni capitoli risultano versamenti di residui come resti da versare alla fine del 2004; che sussistono capitoli per i quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio; che non è stato determinato analiticamente il grado di esigibilità dei resti da riscuotere e che si è registrato un eccessivo divario tra la stima dello stesso e l'effettivo grado di realizzo dei crediti.

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

³⁸ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, pag. 112.

1. l'emersione di incongruenze non spiegate (riaccertamenti/insussistenze³⁹) rappresentate dalla non corrispondenza fra gli importi dei residui al 31 dicembre con le variazioni verificatesi in corso d'anno partendo dai residui iniziali⁴⁰;
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.

Per un esame più approfondito delle problematiche inerenti l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata per il 2005 si rinvia all'appendice dedicata contenuta nella *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2005*, pagg. 201 e seguenti, della Corte dei Conti. In merito giova comunque segnalare, per la sua rilevanza, l'abrogazione dell'obbligo di versamento da parte delle banche, entro il penultimo giorno lavorativo dell'anno, dell'1,5% delle somme riscosse nel 2003, il che "ha comportato una minore entrata nel 2005 per versamenti totali delle entrate tributarie non effettuati per 5.185 milioni di euro sul capitolo di entrata 1262". Sul punto la Corte, nel rilevare i mancati chiarimenti

³⁹ Diversamente da quanto avvenuto nel precedente quadriennio, nel 2005 a prevalere sono i riaccertamenti (v. Corte dei Conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005* pag. 11).

⁴⁰ Tuttavia, la Corte ha altresì rilevato come nel 2005, analogamente agli anni precedenti, l'importo dei residui attivi finali risulti diverso da quello che scaturisce dalla somma dei residui iniziali al netto dei versamenti in conto residui ed aggiungendo il da versare e il da riscuotere in conto competenza dell'anno di rendicontazione. Come si evince dalla tabella n.5, infatti, i residui attivi finali ammontano a 151.247 milioni di euro (erano 116.856 milioni nel 2004), invece dei 145.145 milioni che risulterebbero dal suddetto procedimento di calcolo. (V. *Ibidem*, pag. 11).

circa "gli effetti della regolazione contabile della spesa per 5.185 milioni operata il 9 maggio 2005 utilizzando i proventi riassegnabili di pari importo che sarebbero stati versati dalle banche sul capitolo 1262 dell'entrata" e "l'anomalia di un importo negativo per i residui di versamento, che è stato azzerato con procedura automatica in sede di costruzione del consuntivo"⁴¹, ha escluso dalla dichiarazione di regolarità le risultanze del capitolo in esame.

Per quanto riguarda la spesa, oltre alle citate eccedenze rispetto alle previsioni definitive di competenza (allegato M), 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 di spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nel consuntivo come eccedenze, e di quelle relative alle spese per stipendi, altri assegni fissi e pensioni, disposte in conto residui anziché in conto competenza, dettagliatamente specificate per capitolo nell'apposito allegato N.

Quanto alle regolazioni debitorie, la Corte ha rilevato che il relativo prospetto è "privo di un esaustivo ed univoco raccordo con i pertinenti capitoli e di un'adeguata illustrazione delle cause della loro formazione e pertanto non corrisponde pienamente alle sottese esigenze di trasparenza dei dati esposti", auspicando conseguentemente l'adozione delle "necessarie integrazioni al riguardo"⁴².

In relazione all'effettivo impatto della misura di contenimento della crescita della spesa delle PP.AA. rappresentata dal cosiddetto

⁴¹ V. Corte dei conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2005*, pagg. 13-14.

⁴² V. Corte dei conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2005*, pagg. 18-19.

"tetto del 2%", si evidenzia che nell'area del bilancio la spesa finale, nella versione al lordo delle regolazioni, ha mostrato un'evoluzione del 3,5% in termini di impegni, ma una più modesta progressione sul lato dei pagamenti (+1,6%). La Corte dei conti ricorda 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 sono stati conseguiti per i contributi agli investimenti alle imprese, per i consumi intermedi, per i trasferimenti alle imprese e per quelli alle famiglie⁴³.

Si tratta di un punto in relazione al quale sarebbero utili ulteriori informazioni.

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

⁴³ V. Corte dei Conti, *Relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2005*, pagg. 162-164. In merito, si segnala che l'obiettivo di contenimento della spesa risulta pienamente centrato attenendosi a quanto asserito dal Ministero dell'economia e delle finanze, per il quale "la spesa dei Ministeri ha fatto registrare un sostanziale rispetto dei limiti stabiliti per l'anno 2005, sia per gli stanziamenti definitivi, che per impegni e pagamenti" [...] (rispettivamente -8,9%, -7,6% e -11,3% rispetto ai limiti di spesa stabiliti). "Dal punto di vista analitico le categorie di spesa che spiegano maggiormente tale migliore risultato sono gli investimenti fissi lordi, [...] i trasferimenti alle famiglie, i trasferimenti correnti alle imprese e i contributi agli investimenti alle imprese, [...], i consumi intermedi e [...] i trasferimenti all'estero" (Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2006 e situazione di cassa al 31 dicembre 2005*, pagg. 85-86). Va rilevato, tuttavia, che tale risultato sconta la mancata valutazione di "alcuni oneri straordinari quali la spesa imputata al bilancio statale per il Programma Eurofighter (EFA) e l'indennizzo corrisposto alla società di cartolarizzazione SCIP 2 per l'intervento normativo sul prezzo di vendita di immobili oggetto della cartolarizzazione medesima; per altro verso le spese sono state considerate al lordo dei proventi delle dismissioni" (*ibidem*, pagg. 16-17)

economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale⁴⁴.

Come riferito in occasione dell'esame del rendiconto 2003 e successivamente del rendiconto 2004, 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..

Come rilevato dall'organo di controllo⁴⁵, 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.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato, anche per l'anno 2005 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

⁴⁴ 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 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.

⁴⁵ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, Vol. I, pag. 321.

dare e avere dell'Istituto che svolge il servizio di tesoreria centrale e provinciale e sugli altri crediti⁴⁶.

Sono state altresì rilevate, tra le altre⁴⁷:

- 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 R;

- la non corrispondenza delle poste relative ai beni mobili, iscritti tra i beni materiali prodotti, di cui all'allegato R, con le consistenze esposte nei riepiloghi delle amministrazione del Ministero della difesa, della Guardia di finanza, del Corpo forestale dello Stato e della Polizia di Stato, e concernenti le gestioni dei magazzini;

- l'impossibilità di verificare l'attendibilità delle attività finanziarie iscritte nel conto generale del patrimonio per la mancata iscrizione nello stesso del fondo di dotazione relativo all'Agenzia del demanio di cui all'articolo 65, comma 2 *bis*, del d.lgs. n. 300 del 1999;

- la mancanza di trasparenza delle risultanze della gestione patrimoniale del Conto consolidato della gestione statale e della Patrimonio dello Stato S.p.A. a causa dell'assenza di riferimenti metodologici e dei criteri di calcolo, nonché dell'esposizione analitica degli impieghi dei beni trasferiti dallo Stato alla Patrimonio dello Stato S.p.A e dei risultati conseguiti.

⁴⁶ 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 2005*, pag. 17.

⁴⁷ Cfr. Corte dei conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, pagg. 17-18.

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