

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 19

A.S. 2355: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2002"

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

Settembre 2003

INDICE

Premessa	pag.	1
1. Note sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato.....	pag.	2
2. Sintesi dei risultati differenziali.....	pag.	12
2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2002	pag.	12
2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato.....	pag.	15
2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato.....	pag.	18
2.4 Residui.....	pag.	20
3. Aspetti problematici del provvedimento.....	pag.	28

Premessa

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2002 e del disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso (rispettivamente A.S. n. 2355 e A.S. 2356), 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 2004-2006, che prenderà avvio, quest'anno, presso questo ramo del Parlamento.

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 (oltre, come di consueto, agli effetti della riforma del bilancio dello Stato di cui alla legge n. 94 del 1997), illustra in sintesi, secondo uno schema consueto, i dati complessivi della gestione di competenza e di cassa del 2002, nonché la situazione dei residui.

Il rendiconto per l'anno finanziario 2002 è il primo esposto in euro. I successivi raffronti relativi a dati, che nei precedenti documenti contabili erano esposti in lire, sono pertanto operati mediante conversione in euro di questi ultimi.

1. Note sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato

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

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

Le Camere approvano nuovamente con legge i risultati della gestione annuale rendendoli intangibili, ossia non revocabili o modificabili, con tutte le conseguenze che ciò comporta dal punto di vista giuridico e sotto il profilo economico-finanziario. In termini finanziari, si fissa così ad un momento determinato il flusso della gestione dei conti statali, il che consente di comprendere attraverso quali modalità si passa dalla precedente legge di bilancio al nuovo progetto. Infatti, la proposta di bilancio a legislazione vigente per il 2004 assume come base di riferimento per la valutazione dei residui

¹ I criteri per la elaborazione e la definizione del rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2002 sono stati fissati con la circolare ministeriale 31 marzo 2003. Quest'anno le disposizioni tengono conto delle disposizioni della legge 246/2002 e, in particolare, dell'obbligo di far pervenire entro e non oltre il 31 dicembre gli atti relativi agli impegni di spesa.

passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2002: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2003, 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 nel 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 2002, relativamente al conto del bilancio, è costruito secondo la struttura di quest'ultimo in sede previsionale, facendo dunque riferimento alle UPB e ai centri di responsabilità² (cd. "classificazione economica semplificata").

Anche in relazione al rendiconto per il 2002 l'organo di controllo ha segnalato come l'attuazione del disegno di programmazione e controllo insito nella legge n. 94 del 1997 sia ancora in fase di svolgimento.³

Tale normativa ha prescritto la ristrutturazione del bilancio e dunque del rendiconto per funzioni-obiettivo ed unità previsionali di base ai fini della decisione, fermo rimanendo che il capitolo rimane l'unità elementare ai fini della gestione e quindi della rendicontazione e dall'altro, nell'ambito della delega per la ristrutturazione del bilancio, ha 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

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 La Corte dei Conti, in particolare, ha giudicato insoddisfacente il percorso di attuazione verso la costruzione effettiva di una struttura programmatica del bilancio e del rendiconto rilevando che "manca l'ancoraggio dei dati di rendiconto ad obiettivi, parametri ed indicatori, che dovrebbero costituire il portato più innovativo della legge n. 94/1997." Corte dei conti, sezioni riunite, *Relazione orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2002*, 26 giugno 2003, pagg. 2-3.

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

Peraltro, come segnalato dall'organo di controllo, il disegno di legge di rendiconto in esame presenta quest'anno una prima sintetica prospettazione dell'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base, oltre alla presenza di una apposita tabella di monitoraggio, a consuntivo del 2002, delle spese destinate alle aree depresse.

Sul piano più generale, peraltro, l'implementazione del modello di riforma fondato sul principio della programmazione per obiettivi dianzi citato necessiterebbe dell'introduzione di indicatori di prodotto e di impatto all'interno delle note preliminari di bilancio coerenti con le successive direttive generali di 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 amministrazioni⁵.

⁴ Tali concetti sono stati ribaditi dal successivo decreto legislativo 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 Di contro, la Corte sottolinea il segnale di novità costituito dalla presentazione del prospetto delle risorse destinate alle aree depresse e del nomenclatore degli atti aggiornato con la gestione. (Cfr. *Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2002*, capitolo II, pag. 54).

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 (art. 22 della legge 5 agosto 1978, n. 468 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 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 citato decreto-legge n. 63 del 2002), è stata valorizzata con l'inserimento di un esplicito richiamo alle complessive risultanze patrimoniali nella legge di approvazione del rendiconto.

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

- a) le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.⁶

⁶ Tali indicazioni sono contenute nell'art. 22 della legge 468/1978 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 decreto legislativo 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 12 marzo 2003, emanata per la ristrutturazione di tale documento contabile.

Il decreto interministeriale 18 aprile 2002⁷, emanato in attuazione dei commi 1 e 2 dell' art. 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ha introdotto una nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato, sostitutiva di quella riportata nella tabella C allegata al decreto del 1997, nonché l'indicazione dei criteri di valutazione di tali elementi. Tale normativa ha introdotto una nuova impostazione del conto generale del patrimonio accentuando, come richiesto dalla legge di riforma, la significatività del documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale.

Il rendiconto patrimoniale del 2002 espone quindi, come previsto dalla citata circolare n. 13 del 12 marzo 2003, 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 '95.⁸ Sul piano della struttura formale del conto, occorre rammentare che esso si componeva, nella precedente versione, oltre che della nota preliminare, di quattro Sezioni, di cui la I comprendeva i conti generali n. 1 (Attività finanziarie), n. 2 (Crediti e partecipazioni), n. 3 (Beni patrimoniali), n. 4 (Passività finanziarie) e n. 5 (Passività patrimoniali).⁹

La sezione II comprendeva la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale, mentre la sezione III conteneva il Conto delle rendite e delle spese, configurato come un conto economico nel quale mancavano comunque i movimenti figurativi. A completamento del rendiconto patrimoniale, il Conto speciale (Conto del "dare e avere" del tesoriere), previsto dal terzo comma del citato art. 22 della legge n. 468 del 1978, è corredato di prospetti allegati, concernenti tra l'altro il

⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2001.

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

⁹ La sezione I è oggetto di svolgimento attraverso "riassunti", prospetti riepilogativi delle variazioni, prospetti analitici, "sviluppi" che riguardano le attività e le passività distinte per "Conti generali", mentre la Sezione IV riporta prospetti riassuntivi delle attività e delle passività nonché le tabelle per ciascuna delle amministrazioni che le hanno in gestione unitamente agli "allegati" al Conto del patrimonio in generale, disaggregati per Ministeri, come ulteriore dettaglio delle componenti attive e passive del patrimonio.

movimento generale di cassa, la situazione del tesoro, nonché la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

A seguito del citato D.M. 18 aprile 2002 la nuova struttura del rendiconto patrimoniale, oltre alla consueta nota preliminare, espone ora due sole parti, la seconda delle quali risponde già alla Sezione II con 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 nuova Sezione I espone ora 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 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 concerne le passività, si segnala la scomparsa della precedente distinzione tra "passività finanziarie" e "passività patrimoniali", ora accorpate nell'unica voce di primo livello delle "passività finanziarie". A loro volta, le passività finanziarie sono poi ulteriormente distinte in tre successivi livelli di maggior dettaglio al fine di meglio esprimere le caratteristiche dei vari debiti.

Rispetto alla precedente articolazione nel nuovo rendiconto patrimoniale le attività e passività finanziarie comprendono ora le attività e passività monetarie, come danaro disponibile in cassa o altri valori simili, elementi del

capitale che sostituiscono temporaneamente la moneta (rappresentati da sospensioni in riscossioni da ricevere e in pagamenti da effettuare ovvero crediti e debiti verso lo Stato); nonché i pagamenti effettuati dalla Tesoreria dello Stato per conto del bilancio e per compiti di propria pertinenza (crediti di tesoreria) o disponibilità di fondi costituiti a vario titolo presso la Tesoreria dello Stato (debiti di tesoreria). Tali attività e passività sono quelle precedentemente comprese nei Conti generali 1 e 4. Restano da comprendere i crediti e i debiti di finanziamento rappresentati da tutti i crediti a cui sono corrisposte uscite di danaro o da tutti i debiti a cui sono corrisposte entrate quali ad esempio i mutui attivi e passivi, i prestiti obbligazionari, i titoli del debito pubblico, le monete in circolazione e i residui passivi eliminati dal bilancio statale per perenzione amministrativa. Attualmente tali crediti sono riportati nel Conto generale n. 2, sottocategoria "crediti", mentre i debiti sono riportati nel Conto generale n. 5.

Tra le "attività finanziarie" si comprendono anche le "partecipazioni" dello Stato al capitale o al fondo di dotazione di enti, società finanziarie bancarie e non bancarie, società non finanziarie, organismi economici e finanziari sia nazionali che esteri, attualmente comprese nel Conto generale n. 2 sottocategoria "partecipazioni".

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, che nel precedente rendiconto erano riportati nel conto generale n. 3, l'applicazione del decreto legislativo 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" riportate finora nel Conto generale n. 3.¹⁰

¹⁰ Tali valutazioni sono ribadite dalla circolare 12 marzo 2003, n. 13, in tema di ristrutturazione del Conto generale del patrimonio dello Stato in attuazione del *decreto legislativo n. 279 del 1997*. D.M. 18 aprile 2002 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 gennaio 2003, n. 24).

2. Sintesi dei risultati differenziali

2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2002

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 2002, sembra utile riepilogare i dati di consuntivo di alcuni saldi di finanza pubblica realizzati nello scorso esercizio.

In questo paragrafo, si riportano altresì brevemente i dati di consuntivo per il 2002 relativi alla Pubblica Amministrazione (PA), 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 presente disegno di legge 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 nella *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per il 2003*, rispetto ai risultati del 2001, l'indebitamento netto delle AA. PP. ha segnato un miglioramento passando dai 32.220 mln di € del 2001 ai 29.059 mln di € del 2002 (2,3% del PIL rispetto al 2,6% rideterminato per il 2001 dall'ISTAT)¹¹.

Peraltro, come segnalato dall'organo di controllo, il miglioramento del saldo complessivo è per intero da assegnare alla ulteriore discesa delle spese per interessi (ridottesesi dal 6,4% al 5,7% del PIL).¹²

Il fabbisogno del settore pubblico ha raggiunto i 34.858 mln di € nel 2002, in netto miglioramento rispetto ai 46.056 mln di € del 2001¹³. Per quanto concerne il solo settore statale, il relativo fabbisogno al netto delle regolazioni debitorie e pregresse si è attestato a 26.040 mln di € rispetto ai 33.547 mln di € del 2001¹⁴.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza si è ridotta in rapporto al PIL (dal 109,5% del 2001 al 106,7% del 2002) con una

¹¹ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per il 2003 e situazione di cassa al 31 dicembre 2002*, pag. 128.

¹² Corte dei conti - sezioni riunite, *Relazione orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2002*, 26 giugno 2003, pag. 3.

¹³ Cfr. tabella n. 3, *Relazione...*, cit., pag. 23.

¹⁴ Cfr. *ibidem*, pag. 30.

prosecuzione quindi del *trend* di decremento iniziato a partire dal 1995 (124,4%).

Si è invece ulteriormente ridotto di 3.978 mln di € il dato dell'avanzo corrente, passato quindi dai 12.194 mln di € del 2001 ai 8.216 mln di € del 2002 (dall'1% allo 0,7% del PIL). La circostanza è stata attribuita dal Governo alla congiuntura non favorevole ed alla forte incidenza sull'autotassazione di provvedimenti agevolativi assunti in anni precedenti, circostanze che avrebbero determinato una crescita del gettito tributario assai contenuta (+ 0,5%).¹⁵

Il dato del saldo primario si è a sua volta ridotto dello 0,4% (dal 3,8% al 3,4% del PIL), passando dai 45.784 mln di € del 2001 ai 42.454 mln di € del 2002.

¹⁵ *Relazione*, cit., pag. 12.

2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato

Per la gestione di competenza, la tabella n. 1 evidenzia sia la differenza fra le previsioni iniziali e quelle definitive che gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione, rispetto alle previsioni definitive; la tabella n. 2, invece, riporta i dati, di competenza e di cassa, relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 1992 al 2002.

Al lordo delle regolazioni contabili, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza i valori indicati nelle previsioni iniziali e in quelle definitive (rispettivamente, 3.556 milioni e -23.146 milioni) si sono tramutati in un risultato di gestione positivo (+4.375 milioni, con un recupero di 27.520 milioni sulle previsioni definitive). Al netto delle regolazioni contabili, il saldo corrente di competenza è pari +11.203 milioni, a fronte di previsioni definitive di -8.709 milioni¹⁶.

Prendendo in considerazione i dati del risparmio pubblico dal 1992 in poi (cfr. tabella 2), si evidenziano in termini di competenza valori negativi, che oscillano tra un minimo di circa 21.100 milioni e un massimo di circa 35.600 milioni per gli anni dal 1992 al 1996, mentre per il 1997 va registrata un'inversione di tendenza, che porta ad un valore positivo di circa 22.600 milioni. Nel 1998 la tendenza si inverte nuovamente, evidenziando un valore negativo per circa 5.200 milioni, con una successiva inversione di segno, che diventa dunque positivo, per il 1999 (+11.400 milioni) e, ancor più, per il 2000 (+21.900 milioni), mentre si registra un ridimensionamento nel 2001 (+13.600 milioni).

¹⁶ La relazione illustrativa al disegno di legge precisa che non è stato considerato a miglioramento dei saldi del bilancio dello Stato l'importo di 6.596,4 milioni di euro relativo alla cartolarizzazione degli immobili in quanto, ai sensi dell'articolo 3, comma 12, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, trattandosi di beni di proprietà degli enti previdenziali, le disponibilità in esame sono state acquisite al bilancio dello Stato per essere accreditate successivamente sui conti di tesoreria vincolati, intestati agli enti medesimi.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare (che era di circa 32.800 milioni nel 2001), va rimarcato un peggioramento delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali pari a 29.283 milioni (da 47.412 a 76.695 milioni); tale saldo risulta, però, migliorato nel corso della gestione, con una riduzione di 32.754 milioni, che porta il risultato complessivo a 43.941 milioni (che, al netto delle regolazioni contabili, raggiunge i 35.356 milioni). Tale risultato è il prodotto di una flessione delle spese finali impegnate rispetto alle previsioni definitive (- 15.573 mln), che si è aggiunta ad una crescita delle entrate finali superiore alle previsioni definitive (+15.180). L'aumento degli accertamenti è sensibile sia nel comparto delle entrate extra-tributarie che in quello delle entrate tributarie (+8.931 milioni per le prime e +2.838milioni per le seconde rispetto alle previsioni definitive).

Sul lato della spesa vanno segnalate, sempre nel medesimo raffronto, economie di gestione nel comparto corrente, così come per le spese in conto capitale.

Dall'analisi economica si evince il contributo in tal senso da parte di grandi categorie come le spese per interventi e per interessi (la prima fa registrare una flessione di circa 6.332 milioni, mentre la seconda diminuisce di 4.771 milioni).

Anche per il saldo netto da finanziare il confronto dei dati relativi al periodo 1992-2002 (vedi tabella 2), sempre tenuto conto della differenza tra previsioni definitive e accertamenti, 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 (obiettivo raggiunto: circa 12.100 milioni), che viene poi ridimensionato nel 1998 (obiettivo realizzato: 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). Nel 2002, come già osservato, si registra un incremento del SNF che tocca i 43.941 milioni.

Nel caso del ricorso al mercato finanziario, quale saldo tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese complessive, il risultato è stato di 234.733 milioni, scontando un miglioramento di 66.473 milioni rispetto alle previsioni definitive ed un peggioramento di circa 15.675 milioni rispetto al 2001. Tale saldo, se rapportato al livello stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria 2002 (224.636 mln di €) presenta invece un peggioramento. 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 pari a 23.388 milioni di euro. Se considerato, quindi, al netto delle citate operazioni, il ricorso al mercato viene ad attestarsi a 211.345 milioni di euro, al di sotto del limite fissato dalla citata legge finanziaria.

L'andamento del ricorso al mercato, 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 la flessione del 1996 e del 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.

La relazione illustrativa precisa che di tale importo, circa 15.416 milioni di euro sono relativi all'operazione di concambio dei BTP con cedola 1 per cento assegnati alla Banca d'Italia ai sensi della legge 26 novembre 1993, n. 483 prevista dall'articolo 65 della legge finanziaria per il 2003.¹⁷ Tale operazione, realizzata alla fine del 2002, ha arrecato effetti di contenimento di quasi 24

¹⁷ Sul punto la relazione illustrativa al ddl dà altresì conto del fatto che questa operazione non è transitata per il mercato finanziario trattandosi di uno scambio bilaterale concordato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia.

miliardi di euro determinando quindi una riduzione del rapporto debito/PIL di circa 2 punti percentuali.¹⁸

Vale la pena poi di dare conto brevemente dell'analisi delle spese finali per funzioni-obiettivo, grazie alla quale si evince che i servizi generali delle pubbliche amministrazioni assorbono meno della metà degli impegni relativi alle spese finali (oltre il 47%) e che le altre funzioni rilevanti riguardano la protezione sociale (14,50% contro il 15,48% del 2001), gli affari economici (11,70% contro il 12,96% del 2001) e l'istruzione (il 10,38% contro il 10,68% del 2001). La sanità assorbe il 4,17% degli impegni (3,8% nel 2001).

2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato

Il risparmio pubblico è stato negativo per 16.674 e per 7.705 milioni, a seconda se calcolato al lordo o al netto delle regolazioni contabili. Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 2) risulta confermato quanto già osservato per la gestione di competenza: risultati negativi dal 1992 al 1996 su valori oscillanti da un minimo di circa 23.000 milioni nel 1993 ad un massimo di circa 33.500 milioni nel 1994; inversione di tendenza nel 1997, con un + 29.000 milioni, e ritorno ad un valore negativo (-9.500 milioni) nel 1998, confermato per circa -10.900 milioni nel 1999, che diventa di nuovo positivo nel 2000 e, quindi, nuovamente negativo nel 2001 e nel 2002.

Anche per il saldo netto da finanziare lordo si evidenzia per il 2002 (55.880 milioni) una lieve diminuzione rispetto al dato relativo al 2001 (circa 59.700 milioni), che, a sua volta, segnava un'inversione del dato relativo al 2000, che faceva registrare una diminuzione del SNF rispetto agli anni 1998 e 1999

¹⁸ Cfr, *Corte dei conti sezioni riunite, Relazione orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2002*, 26 giugno 2003, pag. 6.

avvicinandosi, in tal modo, alla serie di risultati negativi degli anni dal 1992 al 1996 (cfr. Tab. 2).

Per il 2002 il saldo netto da finanziare lordo di 55.880 milioni (al netto è 50.631 milioni) indica un miglioramento di 52.086 milioni rispetto alle previsioni definitive, che lo fissavano a 107.966 milioni. Esso risulta da pagamenti finali per 423.756 milioni, di cui 371.454 milioni (87,65%) in conto competenza e 52.301 milioni (12,34%) in conto residui, e da incassi finali per 367.876 milioni, di cui 357.943 in conto competenza (97,3%) e 9.932 in conto residui (2,7%). Il confronto con i pagamenti relativi al 2001 evidenzia un lieve decremento (-2.410 milioni), mentre gli incassi fanno registrare un accrescimento (+1.429 milioni).

Il ricorso al mercato ammonta a 247.891 milioni, con un miglioramento di 86.272 milioni rispetto alle previsioni definitive ed un peggioramento di 796 milioni rispetto all'anno precedente. Nel confronto con gli anni precedenti (tab. 2), il ricorso al mercato nel 2002 si mantiene, come già nel 2001, al più elevato valore dell'intero periodo preso a riferimento (dal 1992 al 2002).

Nella tabella n. 3 si riportano i dati relativi a: previsioni definitive di cassa (A), incassi o pagamenti (B), 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 particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono al 99,55 % delle previsioni definitive e al 72,94 % della relativa massa acquisibile (nel 2001 le rispettive percentuali erano del 101,8% e del 75,79 %).

Sul versante della spesa, i pagamenti finali corrispondono all' 88,74 per cento delle relative previsioni definitive ed al 72,37 per cento della massa

spendibile. Il volume dei pagamenti finali è stato inferiore di 53.767 milioni rispetto alle previsioni definitive.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che i redditi da lavoro dipendente sono rimasti più o meno stazionari, in proporzione ai pagamenti finali, passando dal 15,69% del 2001 al 14,6% del 2002. Anche i consumi intermedi non hanno fatto registrare variazioni di rilievo rispetto ai valori del 2001 (dal 2,24% del 2001 al 2,09% del 2001).

Anche qui vale la pena di dar conto dell'analisi per funzioni-obiettivo, tra le quali si registra una preponderanza dei servizi generali delle pubbliche amministrazioni, i cui pagamenti sono pari a circa il 48,31% delle operazioni finali. La protezione sociale ha pesato per il 14,72% -(15,48% nel 2001).

2.4 Residui

Per quanto riguarda il conto dei residui, esso, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2002 e quindi in relazione agli esercizi precedenti, presentava un'eccedenza passiva (come saldo tra residui passivi per 135.179 milioni e attivi per 126.723 milioni) pari a 8.456 milioni. Sempre per tali residui, nel corso dell'esercizio 2002 sono stati accertati residui attivi per 92.490 milioni e passivi per 120.706 milioni (con un'eccedenza passiva quindi superiore agli 8.456 mln, iniziali e pari a 28.216 milioni, di cui rispettivamente 9.932 milioni sono stati incassati e 55.030 milioni sono stati pagati. I residui in questione sono stimati dunque a fine esercizio pari a 82.558 mln per quelli attivi e a 65.676 mln per quelli passivi, con una eccedenza attiva di 16.883 mln.

Per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2002 ha prodotto residui attivi per 34.859 milioni e passivi per 66.800 milioni (con un'eccedenza passiva quindi di 31.941 milioni). Al 31 dicembre 2002, il totale

complessivo (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) dei residui attivi è stato pari a 117.417 milioni (82.558 mln per gli anni precedenti +34.859 mln per il 2002) e quello dei passivi a 132.475 milioni (65.676 mln per gli anni precedenti + 66.800 mln per il 2002), con un'eccedenza passiva complessiva di 15.058 milioni dovuta alla differenza tra la prima formazione (-31.941 mld) e i precedenti esercizi (+ 16.882 mld) (cfr. tabella 4).

Il dato da rimarcare è dunque una diminuzione dei residui attivi (-9.306 milioni) superiore a quello dei residui passivi (-2.704 milioni), il che spiega l'incremento dell'eccedenza passiva complessiva (+6.602 milioni) rispetto all'inizio dell'esercizio.

Da rimarcare che il processo di formazione dei nuovi residui passivi rallenta rispetto al precedente esercizio (-1,3 per cento) così come il processo di smaltimento di quelli pregressi (-2,7% rispetto al 2001).

Tabella n. 1	Dati di competenza al lordo delle regolazioni (milioni di euro)				
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Differenza	Accertamenti o impegni	Differenza
	(A)	(B)	(B-A)	(C)	(C-B)
Entrate tributarie	357.997	342.470	-15.527	345.308	2.838
Entrate extratributarie	22.746	28.683	5.937	37.614	8.931
Totale entrate correnti	380.743	371.153	-9.590	382.922	11.769
Alienaz., ammort., riscossione crediti	6.231	6.470	239	9.881	3.411
Totale entrate finali	386.974	377.623	-9.351	392.803	15.180
Accensione prestiti	222.251	300.694	78.443	212.151	-88.543
Totale entrate complessive	609.225	678.317	69.092	604.954	-73.363
Spese correnti	377.188	394.299	17.111	378.547	-15.752
Spese in conto capitale	57.198	60.019	2.821	58.197	-1.822
Totale spese finali	434.386	454.318	19.932	436.744	-17.574
Rimborso prestiti	174.839	224.511	49.672	190.792	-33.719
Totale spese complessive	609.225	678.829	69.604	627.536	-51.293
Risultati differenziali					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	3.555	-23.146	-26.701	4.375	27.521
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	47.412	76.695	29.283	43.941	-32.754
Ricorso al mercato finanziario	222.251	301.206	78.955	234.733	-66.473

Tabella n. 2 Risultati differenziali : serie storica 1992-2002

(fonte: Corte dei Conti)

Dati di competenza (miliardi di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	25,8	5,1	-48,1	-13,8	28,9	189,3	-122,9	319,9	92,6	-38,0	-67,6
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	8,2	-30,6	10,6	-2,8	18,1	125,9	-277,1	75,2	-90,9	-131,6	-38,2
Saldo netto da finanziare (-)											
Risultati	-59,3	-75,7	-71,3	-73,3	-64,8	-12,1	-43,5	-29,8	-16,3	-32,8	-43,9
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	6,6	-27,6	5,8	-2,8	11,6	81,3	-258,7	31,5	45,3	-100,9	-33,8
Disavanzo (-) o avanzo finanziario (+)											
Risultati	-11,5	15,8	40,8	-8,4	13,3	59,3	3,4	7,9	-5,0	-13,6	-22,6
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	-472,6	238,1	157,2	-120,5	259,1	345,6	-94,3	132,2	-163,8	-170,8	-66,2
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	2,2	-7,2	-6,7	-27,8	4,6	17,5	-59,5	3,5	12,0	-20,5	-7,2

Tabella n. 2 Risultati differenziali : serie storica 1992-2002

(fonte: Corte dei Conti)

	Dati di cassa (miliardi di euro)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	25,9	13,7	-45,7	11,7	-10,5	188,8	-132,7	-14,6	162,0	-405,4	17,7
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	16,3	-32,8	16,9	8,7	-10,3	154,2	-163,2	10,7	6,6	-212,3	7,9
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	15,4	-30,8	12,0	7,0	-16,0	109,0	-691,5	-8,5	48,8	-176,0	6,4
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	-34,6	241,1	224,7	-102,0	669,9	1.367,2	-87,2	-123,7	-379,5	-269,5	14,4
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
variaz. % esercizi precedenti (+ migliora - peggiora)	7,6	-9,2	-0,3	-28,8	-4,7	32,2	-79,4	-4,4	13,3	-31,4	-0,3

Tabella n. 3	Dati di cassa al lordo delle regolazioni (milioni di euro)				
	Previsioni definitive	Incassi o pagamenti	Massa acquisibile o spendibile (previsioni definitive)	Rapporto B/A (%)	Rapporto B/C (%)
	(A)	(B)	(C)		
Entrate correnti	363.088	358.009	497.862	98,60%	71,91%
Alienaz., ammort., riscossione crediti	6.470	9.867	6.484	152,50%	152,17%
Entrate finali	369.557	367.876	504.335	99,55%	72,94%
Entrate complessive	702.633	580.027	805.039	82,55%	72,05%
Spese correnti	408.941	374.683	458.210	91,62%	81,77%
Spese in conto capitale	68.582	49.073	127.354	71,55%	38,53%
Spese finali	477.523	423.756	585.564	88,74%	72,37%
Spese complessive	703.720	615.767	814.013	87,50%	75,65%
Risparmio pubblico	-45.853	-16.674			
Saldo netto da finanziare	107.966	55.880			
Ricorso al mercato finanziario	334.163	247.891			

TABELLA N. 4

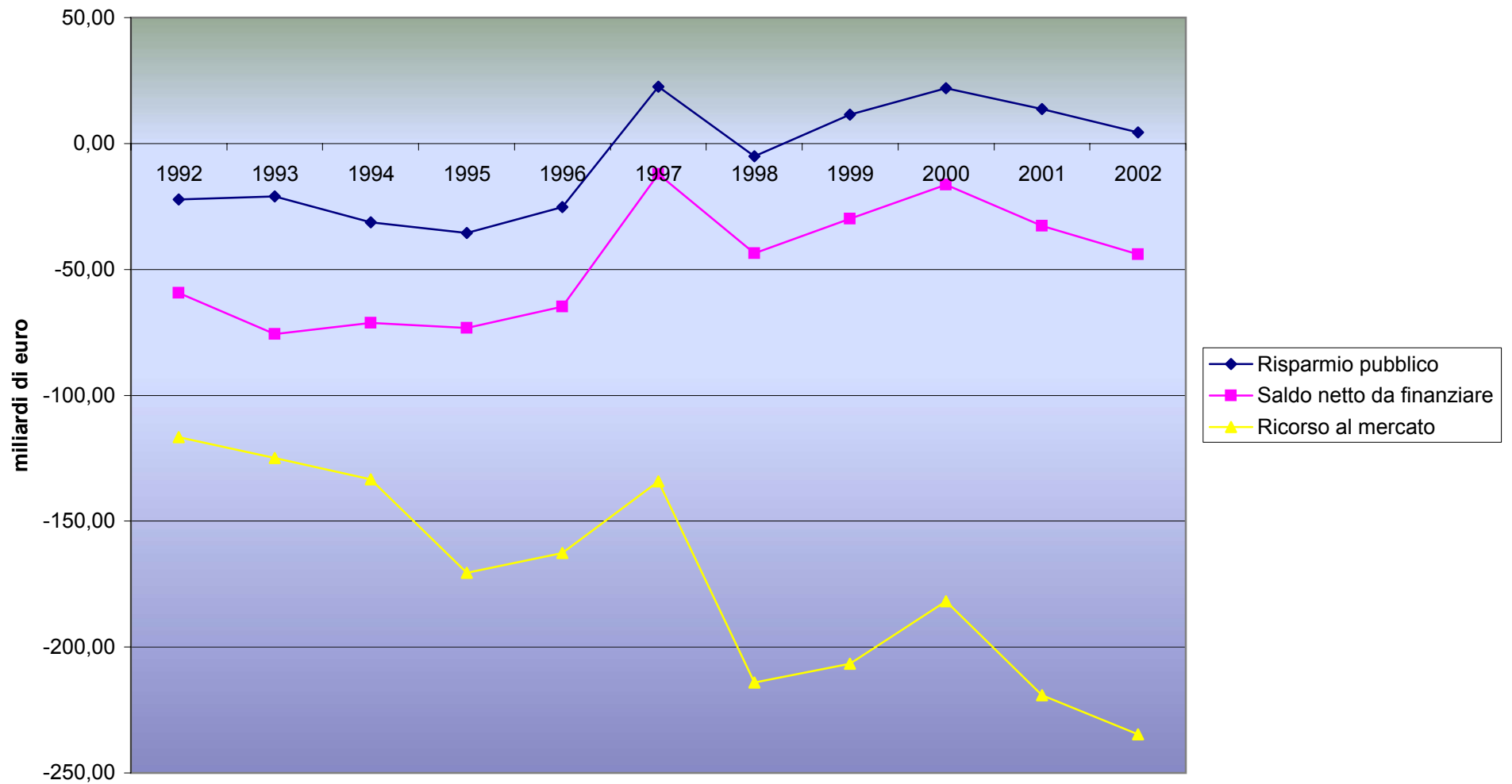
RENDICONTO 2002: CONTO DEI RESIDUI

(cifre in milioni di euro)

			31 DICEMBRE 2002	
RESIDUI ESERCIZIO 2001 E PRECEDENTI	al 1° GENNAIO 2002	RESIDUI ACCERTATI (al lordo degli incassi e dei pagamenti)	RISULTATI DELLA GESTIONE (al netto di incassi e pagamenti)	
residui attivi	126.723	92.490	82.558	*
residui passivi	135.179	120.706	65.675	**
eccedenza (passiva segno -; attiva segno+)	-8.456	-28.216	16.883	A
RESIDUI DI NUOVA FORMAZIONE ESERCIZIO 2002				
residui attivi			34.859	
residui passivi			66.800	
eccedenza (passiva segno -; attiva segno+)			-31.941	B
RESIDUI COMPLESSIVI (precedenti e nuovi) A FINE ESERCIZIO 2002				
residui attivi			117.417	
residui passivi			132.475	
eccedenza (passiva segno -; attiva segno+)			-15.058	C=A+B

NOTE: * rimasti da riscuotere e da versare; ** rimasti da pagare

Risultati differenziali 1992-2002 (competenza)



3. Aspetti problematici del provvedimento

Il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per il 2002 presenta alcune questioni che possono essere oggetto di un approfondimento.

Per quanto concerne il conto del bilancio (Cap. I), si ripropone anzitutto il problema del livello 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 rispetto alle cifre stanziare nel bilancio di previsione, tant'è che ne viene decisa la sanatoria *ex post* in sede di esame del rendiconto (articolo 7 del disegno di legge), non esprimendo su di esse un giudizio di correttezza l'organo di controllo contabile perché tali da violare la legge di contabilità. Le eccedenze si sottraggono dunque alla dichiarazione di regolarità del rendiconto generale e rendono necessaria l'approvazione politica *ex-post* del Parlamento.

L'importo delle eccedenze di spesa per il 2002 è stato di complessivi 1.209 milioni di euro circa di competenza, 1.358 milioni di residui e 2.479 milioni di euro per cassa. Esse per il 2001 sono ammontate a complessivi 3.315 milioni di euro circa di competenza, 3.339 milioni di residui e 5.652 milioni di euro per cassa. Ci si trova di fronte, dunque, ad una riduzione del fenomeno rispetto a quanto avvenuto nel precedente esercizio.¹⁹ Nel dettaglio si evidenzia come, similmente all'esercizio 2001, le eccedenze continuano a riguardare in misura rilevante (rispettivamente il 62% per la competenza, il 71% per i residui e il 68% per la cassa) il Ministero della pubblica istruzione, e in particolare la UPB relativa alle strutture scolastiche e, al suo interno, i capitoli che riguardano gli stipendi. Come già rilevato per gli esercizi precedenti, esse sono da ricondurre essenzialmente al particolare sistema di pagamento attraverso ruoli

¹⁹ Al riguardo, la relazione al disegno di legge fa presente che dal 1 gennaio 2003 è divenuta operativa una nuova procedura informatica che dovrebbe permettere di avere su base mensile il controllo sull'evoluzione delle eccedenze in conto residui.

di spesa fissa, grazie al quale si sono avute rilevanti economie e la cui logica è di semplificare le procedure di erogazione ai soggetti destinatari della spesa. Le eccedenze dipendono anche dalle spese per le pensioni di guerra del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre per la cassa e i residui, tra l'altro, dalle spese di giustizia.

Un ulteriore problema, oltre che un elemento che contribuisce, a sua volta, a determinare le citate eccedenze di spesa (di competenza, residui e cassa) prima segnalate, è costituito dal crescente ricorso all'istituto del riconoscimento di debito da parte delle Amministrazioni statali per necessità improvvise e non derogabili.²⁰ Al riguardo, il pericolo segnalato dalla Corte dei conti è costituito dal fatto che le spese il cui saldo è affidato a tale sistema possano nascondere danni erariali ingiusti.²¹

L'organo di controllo segnala altresì i temi legati alla ridotta significatività affidabilità e attendibilità del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato connessi al problema delle regolazioni contabili e debitorie, rilevando come l'emersione di tali partite, spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria, offusca gli effettivi andamenti gestori e riduce la significatività del confronto fra esercizi finanziari. Nell'ambito delle diverse tipologie, la Corte sottolinea in particolare la categoria delle regolazioni debitorie legate alla sistemazione di oneri latenti da ripianare.²²

Anche per il 2002 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

²⁰ La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) ha prescritto, all'art. 23, comma 5, la trasmissione agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche.

²¹ A questo riguardo, la Corte dei conti ha anticipato che, per molti di tali provvedimenti già pervenuti, sono già state aperte istruttorie per l'eventuale accertamento di responsabilità. Cfr. *Corte dei conti, Giudizio sul rendiconto generale dello stato 2002*, udienza 26 giugno 2003, prima memoria del procuratore generale, pag.17.

²² Cfr. *Relazione orale.*, cit. pag. 2.

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 *Conto riassuntivo del tesoro* riferiti all'intero 2002 e ferma rimanendo la difficoltà richiamata più volte dalla Corte dei conti circa la raffrontabilità piena 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, denota un segno negativo per circa 35.758 mln, contro i 41.674 mln di € nel 2001. Nel 2002 il bilancio è stato finanziato dunque dalla tesoreria, similmente a quanto avveniva in anni più lontani, quando un saldo di esecuzione del bilancio negativo si accompagnava ad un disavanzo nella gestione di competenza del bilancio. Il disavanzo della gestione di competenza del 2002 potrebbe però trovare una spiegazione anche nell'ambito della gestione dei residui.

Sul piano più strettamente contabile, 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 (importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere oltre che importi per riscossioni e/o accertamenti inferiori a quelli dei versamenti) e anomalie interne al rendiconto.²³

Con riferimento al conto di competenza, la Corte segnala che le anomalie consistono in importi di accertato e riscosso inferiori all'importo del versato di competenza, mentre le anomalie riguardanti il conto residui consistono in importi per il riscosso residui inferiori al versato residui, con il corollario di importi per il da versare residui con segno negativo e in misura pari alla differenza fra riscosso residui e versato residui.

Tra queste ultime, l'organo di controllo segnala, in particolare:

1. l'emersione di incongruenze non spiegate (riaccertamenti/insussistenze) rappresentate dalla non corrispondenza fra gli importi dei residui al 31 dicembre con le variazioni verificatesi in corso d'anno partendo dai residui iniziali;
2. la presenza di capitoli per i quali non sono stati contabilizzati come resti iniziali nel rendiconto somme che risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;
3. la presenza di capitoli per i quali si riscontrano come resti da versare iniziali dell'esercizio finanziario somme che non risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;
4. l'inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità;
5. il trascinarsi da un esercizio all'altro di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in

²³ Corte dei conti, *Relazione...*, cit, *Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata dell'esercizio finanziario 2002*, pagg. 107-132.

versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi.²⁴

In ordine al primo punto prima citato, la Corte ha altresì segnalato come, analogamente agli anni precedenti, anche per il 2002 l'importo dei residui finali risulta diverso da quello che dovrebbe risultare 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 è precedentemente illustrato²⁵, infatti, i residui finali ammontano a 117.417 milioni di euro, invece di 151.160 milioni di euro, risultanti dal procedimento di calcolo effettuato dall'organo di controllo. La Corte segnala, in proposito, come la differenza in meno, di 34.233 milioni, sia costituita dal saldo fra insussistenze e riaccertamenti emergenti per i singoli capitoli, di cui non si conosce né la composizione, né la spiegazione.²⁶

Altri rilievi dell'organo di controllo, peraltro analoghi a quelli evidenziati per l'esercizio finanziario 2001, riguardano l'assenza nel rendiconto 2002 come residui iniziali di esercizi precedenti di resti da versare risultanti alla fine dell'esercizio 2001 e la presenza di resti da versare iniziali dell'esercizio 2002 non rinvenuti come residui finali dell'esercizio precedente.²⁷

²⁴ In proposito la Corte segnala che la Ragioneria generale dello Stato non ha fornito in proposito specifiche e puntuali spiegazioni, limitandosi ad indicare che ad illustrazione delle persistenti discordanze fra le scritture di base e le difformi risultanze esposte in quelle finali valevano le cause di ordine generale già indicate in una nota del 1° giugno 1995 inviata a seguito di richieste di chiarimento della Corte con riferimento al rendiconto 1994.

²⁵ Cfr. tab. 4.

²⁶ La Corte rappresenta altresì, in proposito, che l'emergere di tali differenze è da ricollegarsi alle incongruenze che si manifestano nel rendiconto a seguito delle compensazioni automatiche e delle successive rettifiche manuali che vengono successivamente operate senza verificare la loro eventuale sovrapposizione, in tutto o in parte, con le rettifiche già intervenute in via automatica. Cfr., *Corte dei conti - Sezioni riunite, Decisione nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, degli Archivi notarili, dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo edifici di culto, presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze*, pag. 12.

²⁷ Per una serie di decreti di accertamento residui relativi a capitoli (allegato O alla decisione), la Corte ha segnalato di non aver proceduto al visto ed alla registrazione o perché i decreti stessi sono pervenuti tardivamente o non sono ancora pervenuti alla Corte, o perché oggetto di osservazione in sede istruttoria o perché non si è comunque concluso il procedimento di controllo. Cfr. *ibidem*, pag. 15.

La Corte ha rilevato altresì la mancanza di alcuni allegati. Si tratta, in particolare, degli allegati alle note preliminari, che illustrano i risultati finali delle amministrazioni e gli scopi delle principali leggi di spesa, ai consuntivi dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno, dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute, dell'istituto agronomico per l'oltremare e del fondo edifici culto.²⁸

Per quanto riguarda la spesa, oltre alle citate eccedenze rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui iniziali ed alle autorizzazioni definitive di cassa, per le quali sussiste l'esigenza di una specifica sanatoria legislativa, la Corte ha dichiarato la non regolarità di spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate in un apposito allegato (allegato N).

Infine, quanto alle citate regolazioni debitorie, la Corte ha rilevato che continua a mancare, nonostante le ripetute segnalazioni, la evidenziazione - in apposita sezione del rendiconto - dei relativi dati contabili²⁹.

²⁸ Da tale punto di vista, la Corte ha segnalato anche la mancata presentazione degli allegati al conto, previsti dall'art. 13 del d. lgs. n. 279 del 1997, relativi alle principali leggi di spesa, di alcuni Ministeri; dei prospetti per spese di personale, previsti dal decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, art. 60, relativi ad alcuni Ministeri; degli allegati concernenti l'analisi delle spese vincolate, le somme destinate alle regioni per le sole spese in conto capitale, le risorse destinate alla ricerca scientifica e tecnologica, nonché quelle ripartite per regioni di cui all'art. 2 comma 5, 6 e 6 bis della legge n. 468 del 1978.

La Corte ha altresì rilevato che il contenuto delle note preliminari di alcuni Ministeri non è conforme a quanto previsto dall'art. 2, comma 4-*quater*, della legge 5 agosto 1978, n. 468, inserito dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, e dall'art. 13 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Cfr., Corte dei conti - Sezioni riunite, *Decisione., cit.*, pagg. 14-16.

²⁹ Cfr., *ibidem.*, pag. 16.

Il conto del patrimonio

In relazione al conto del patrimonio, si rammenta ancora che la citata legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale³⁰.

Si rammenta altresì l'elemento di novità costituito, quest'anno, dalla disposizione del comma 12-*bis* dell'articolo 7 del decreto-legge 15 aprile 2002 n. 63, 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..

Accanto alle considerazioni metodologiche sinteticamente rammentate nella prima parte del presente documento può essere qui utile aggiungerne altre, relativamente alle risultanze finanziarie.

Sul piano generale ed in estrema sintesi, l'ecedenza passiva, ossia la differenza tra le passività e le attività, nel 2002 è stata superiore a quella del 2001, passando dagli oltre 1.213 miliardi di € del 2001 agli oltre 1.253 miliardi di € del 2002, con un peggioramento di circa 39.679 mln di € dovuto, a fronte di un lieve aumento delle attività (7.559 mln di €), passate da circa 4 mld di € a circa 492 mld di €, ad un più consistente aumento delle passività (47.238 mln di €), passate dagli oltre 1.698 mld di € del 2001 agli oltre 1.745 mld di € del 2002.

³⁰ Ribadisce tali concetti il successivo decreto legislativo 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.

Il risultato, peraltro, segna un netto miglioramento rispetto ai quattro anni precedenti, i cui risultati patrimoniali sono riassunti di seguito³¹:

(mln di €)

1998	1999	2000	2001	2002
- 45.968	- 87.007	- 60.461	- 49.127	- 39.678

Può essere rilevato al riguardo che, a partire dal 1998, si è ridotto il peso della componente dovuta alle operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio e si è accresciuto notevolmente, oltre ad essere diventato di segno negativo a partire dal 2000, il peso del bilancio.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano l'82% del totale delle attività, presentano una diminuzione complessiva di 4.669 mln di €, passando da 408.834 mln di € a 404.164 mln di €, mentre le passività finanziarie passano da 1.698.201 mln circa di € a 1.745.439 mln circa di €, aumentando dunque di 47.238 mln di € (2,8%).

La diminuzione delle attività finanziarie di breve termine (pari a 3.021 mln di €) deriva dalla riduzione dei residui attivi per denaro da riscuotere (pari a 8.364 mln di €) e dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione (pari a 941 mln di €), in parte compensate dall'aumento dei crediti di tesoreria (pari a 6.285 mln di €).

La diminuzione delle attività finanziarie di medio-lungo termine, pari a 1.649 mln di €, deriva dalla riduzione delle anticipazioni attive (ridottesi di 20.980 mln di €), compensate in larga parte da aumenti di «azioni ed altre partecipazioni» (pari a 18.677 mln di €) ed all'aumento degli «altri conti attivi» (per 664 mln di €).

Per le «anticipazioni attive» assumono rilevanza le diminuzioni relative a «crediti concessi ad aziende ed enti privati» (- 17.908 mln di €), mentre per le

³¹ Prospetto II.3, del rendiconto del Patrimonio.

«azioni ed altre partecipazioni» gli aumenti riguardano essenzialmente le azioni non quotate (+ 16.478 mln di €).

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 12.122 mln di €, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni materiali, segnano un incremento di 107 mln di €.

Le passività finanziarie³² segnano un incremento di 47.238 mln di € connesso ad un incremento notevole nei debiti di tesoreria (pari a 42.025 mln di €, di cui 26.788 del debito fluttuante), non controbilanciato dalla riduzione dei residui passivi pari a 2.704 mln di €. L'aggregato dei debiti a medio-lungo termine segna un incremento pari a 16.595 mln di €, di cui 2.206 relativo ai debiti redimibili e 14.389 nei debiti diversi.

Dall'analisi delle risultanze, si evince che sul peggioramento patrimoniale complessivo pari, si ribadisce, a -39.678 mln di €, hanno influito soprattutto le variazioni nette dovute alla gestione del bilancio di cui all'articolo 4 pari a -22.582 mln di € (in aumento quindi rispetto ai -13.635 mln di € del 2001), mentre quelle derivanti da operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio (in riduzione rispetto ai -20.981 mln di € del 2001) sono pari a -16.757 mln di €, cui si aggiungono quelle nette del patrimonio pari a 338 mln di € (in ulteriore fortissima diminuzione rispetto ai -14.510 mln di € del 2001).

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 decreto legislativo n. 279 del 1997, che si ricorda prevede la presentazione del conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico che è stata raccordata a quella di

³² Come si è prima illustrato, tale aggregato comprende ora tre sottogruppi: i debiti a breve termine (debiti di tesoreria e residui passivi di bilancio); i debiti a medio-lungo termine (debito pubblico, con esclusione del debito fluttuante riportato tra i debiti di tesoreria, debiti diversi come monete in circolazione e residui passivi parenti); le anticipazioni passive.

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 2002*).

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di meglio comprendere in dettaglio la distribuzione del lieve aumento degli elementi attivi del conto del patrimonio nonché quella dell'aumento, più consistente, degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2002 di 39.678 mln di €.

Dalla citata *Relazione trimestrale di cassa* di aprile u.s. si evince che al 31 dicembre 2002 la consistenza del debito del settore statale è risultata pari a 1.259.281 milioni di euro, con un aumento in valore assoluto, nell'arco dei dodici mesi, che si attesta a +3.052 milioni di euro, corrispondente ad una variazione percentuale di circa +0,2%. Nelle sue componenti, si evidenzia una flessione dei BOT, pari a 70 mln di € rispetto al dato di fine dicembre 2001. Parimenti, nel comparto dei titoli a tasso variabile, si riscontra una significativa riduzione dell'ammontare dei CCT pari a -12.744 mln di € su base annua e un incremento relativo alla componente dei CTZ. Per quanto concerne il tasso fisso, il circolante dei BTP ha segnato una lieve crescita pari a +419 mln di € nei dodici mesi.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio, l'organo di controllo ha rilevato, in particolare, discordanze tra la gestione del bilancio e quella di tesoreria compresa nel conto generale del patrimonio nei macroaggregati di 4° livello sia delle passività finanziarie relative al debito fluttuante, ai conti correnti, agli incassi da regolare ed alle altre gestioni, sia delle attività finanziarie relative alle disponibilità del tesoro per il

servizio di tesoreria e ai pagamenti da regolare esposti nel conto dare e avere dell'Istituto che svolge il servizio di tesoreria centrale e provinciale.³³

La Corte ha altresì rilevato come l'autonomia contabile attribuita agli organismi statali di rilevanza costituzionale e di quelli di cui al decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999 non escluda l'obbligo di rappresentazione contabile dei punti di raccordo delle movimentazioni patrimoniali relative ai beni mobili acquistati con le risorse finanziarie provenienti dal bilancio dello Stato ed iscritte nelle relative situazioni patrimoniali.

Sono state altresì rilevate, tra le altre:

- la mancata presentazione del riepilogo generale degli inventari dei beni immobili dello Stato previsto dall'articolo 13 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (ciò ha reso impossibile, come rilevato dalla Corte, la verifica della corrispondenza con i dati relativi ai beni materiali prodotti e non prodotti riportati nel conto)³⁴;
- la mancata iscrizione nel conto gli apporti concernenti il patrimonio netto delle società derivanti dalla trasformazione degli enti di gestione, in applicazione della normativa concernente le "privatizzazioni"³⁵;
- per l'iscrizione nel conto delle anticipazioni attive, delle altre partecipazioni e dei debiti vari, secondo la Corte, mancano i requisiti di certezza ed esigibilità di cui all'art. 268 del regolamento di contabilità generale dello Stato.³⁶

Infine, quanto ai cespiti residuati dalle procedure di passaggio relativi al netto patrimoniale dell'ex Azienda delle ferrovie dello Stato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 210 del 1985, alla società Ferrovie dello Stato, anche dopo la

³³ Cfr., Corte dei conti - Sezioni riunite, *Decisione nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, degli Archivi notarili, dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo edifici di culto, presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze*, pag. 5.

³⁴ Cfr., *ibidem*, pg. 16.

³⁵ Cfr., *ibidem*, pg. 17.

³⁶ Cfr., *ibidem*, pg. 17.

trasformazione in Società per Azioni dell'ex Azienda autonoma delle strade all'ente pubblico ANAS ai sensi della legge n. 136 del 1999, la Corte ha rilevato che continua a mancare l'iscrizione nel conto dei predetti cespiti.