

XVI legislatura

**A.S. 1645:  
"Rendiconto generale  
dell'Amministrazione dello Stato per  
l'esercizio finanziario 2008 "**

elementi di  
documentazione

Luglio 2009  
n. 15



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

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

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

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

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<b>1. NOTE SUL RUOLO GIURIDICO E SULLA STRUTTURA DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO.....</b>	<b>2</b>
<b>2. SINTESI DEI RISULTATI DIFFERENZIALI .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2008.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato</b>	<b>19</b>
<i>2.2.1 Confronto tra i risultati di gestione e le previsioni definitive di competenza del bilancio dello Stato.....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2007-2008.....</i>	<i>29</i>
<i>2.2.3 Spese finali per missioni.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2.4 L'analisi economica delle spese finali.....</i>	<i>32</i>
<b>2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato .....</b>	<b>34</b>
<i>2.3.1 Confronto fra i risultati di gestione e le previsioni definitive di cassa del bilancio dello Stato.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3.3 L'analisi economica delle spese finali.....</i>	<i>45</i>
<b>2.4 Residui.....</b>	<b>47</b>
<b>2.5 Il conto del patrimonio .....</b>	<b>52</b>
<b>3. ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROVVEDIMENTO.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1. Il conto del bilancio.....</b>	<b>56</b>
<i>3.1.1 L'analisi delle risultanze complessive.....</i>	<i>56</i>
<i>3.1.2 I progressi conseguiti e le criticità che permangono sul piano contabile .....</i>	<i>63</i>
<i>3.1.3 I rilievi segnalati nel giudizio di parificazione della Corte dei conti. ...</i>	<i>67</i>
<i>3.1.4. Le criticità gestionali rilevate dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti su alcune voci di spesa nell'ambito di un'indagine ad hoc riferita al 2008 (Delibera n. 11/209/G).....</i>	<i>73</i>
<b>3.2 Il conto del patrimonio .....</b>	<b>80</b>

## **PREMESSA**

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2008 (A.S. 1645), ha elaborato, come di consueto, elementi di analisi e di documentazione intesi ad agevolare la lettura parlamentare dei due testi.

Il presente lavoro, dopo aver svolto alcune sintetiche considerazioni sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato, con particolare riferimento alla crescente attenzione che la Corte dei conti viene attribuendo, in sede di giudizio di parificazione, al conto del patrimonio, illustra in sintesi, secondo uno schema consueto, i dati complessivi della gestione di competenza e di cassa del 2008, nonché la situazione dei residui.

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

## **1. Note sul ruolo giuridico e sulla struttura del rendiconto generale dello Stato**

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

L'esame parlamentare del rendiconto generale dello Stato è particolarmente rilevante nel corretto funzionamento di una democrazia parlamentare. La funzione giuridico-costituzionale di tale esame per la parte concernente il conto del bilancio consiste 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

---

<sup>1</sup> I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2008 sono stati fissati con la circolare ministeriale (Dipartimento della R.G.S) 23 marzo 2009 n. 14.

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 2010 assumerà, tra l'altro, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2008, su cui andranno, a tal fine, operate anche le rettifiche scaturenti dalla applicazione dei termini di cui all'articolo 36 del R.D. 2440/1923: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2009, 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.

È utile, infine, rammentare che il rendiconto del bilancio (anche nella versione che deriva dalla riforma del 1997) non può dare conto compiutamente dei flussi annuali di spesa ed entrata e della variazione delle consistenze di attività e passività patrimoniali per tutto il settore delle pubbliche amministrazioni; infatti, in tale settore confluiscono enti pubblici diversi dallo Stato centrale, dotati di autonomia finanziaria ed in grado di determinare variazioni significative che non si riflettono, in senso giuridico-contabile, sul bilancio e sul patrimonio dello Stato. In sostanza, i parametri rilevanti per l'Unione europea in materia di finanza pubblica sono ottenuti in un contesto diverso

(sebbene strettamente collegato) e più ampio dei conti riferiti al bilancio ed al patrimonio dello Stato. Si tratta del conto delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che fa parte di un sistema contabile già definito, ai fini dell'Unione europea, da apposito regolamento e che non può essere comunque sottoposto all'approvazione del Parlamento sia per la natura dei dati ivi contenuti (di tipo statistico-economico piuttosto che giuridico-contabile) sia per differenze di natura istituzionale. Comunque, l'andamento del conto delle amministrazioni pubbliche è preso in considerazione dal Parlamento in una serie di occasioni rilevanti, a partire dall'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria. In ordine alla sua struttura, il rendiconto generale comprende il conto consuntivo del bilancio ed il conto consuntivo generale del patrimonio a valore, nonché i conti consuntivi allegati di alcune amministrazioni autonome.

### *Il conto del bilancio*

Le principali novità relative all'esercizio finanziario 2008 concernenti il conto del bilancio si riscontrano nella nuova struttura di classificazione del bilancio dello Stato, articolato su due livelli di aggregazione: missioni e programmi<sup>2</sup>. Questa articolazione, sulla base della previsione della legge 94 del 1997, tende a garantire una

---

<sup>2</sup> L'attuale struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi deriva da una circolare ministeriale, che, nell'ambito del vigente quadro legislativo, prevede l'innovazione al fine di garantire una maggiore *accountability* e una migliore visibilità e informazione sul legame tra risorse stanziare e azioni perseguite; giova ricordare che l'articolo 26, comma 2, del testo della proposta di legge relativa alla "Legge di contabilità e finanza pubblica", approvata dal Senato (A.S. 1397), ora all'esame della Camera dei deputati, stabilisce che le spese dello Stato sono ripartite in missioni, programmi e capitoli.

migliore informazione sull'insieme complessivo delle risorse disponibili per il perseguimento di specifiche finalità pubbliche<sup>3</sup>.

Il conto consuntivo finanziario per l'anno 2008 è costruito dunque, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base delle missioni, che sono realizzate attraverso uno o più programmi. Questi ultimi sono, a loro volta, suddivisi in macroaggregati (le nuove UPB), i quali sono articolati, nell'ambito di ciascun centro di responsabilità amministrativa, in capitoli, così da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in riferimento agli obiettivi previsti.

Sul punto, la Corte dei conti ha ribadito un giudizio positivo già espresso sulla nuova classificazione funzionale del bilancio, tale da concentrare l'attenzione sulle finalità e sui risultati dell'azione amministrativa. Da ciò consegue una valorizzazione del ruolo del rendiconto, che diventa la sede della valutazione delle politiche pubbliche, costituendo esso il documento contabile che consente da un lato di dar conto a posteriori dei risultati della gestione da parte del governo nei confronti del Parlamento e, dall'altro, di tener conto dei risultati della gestione in vista dei processi di autocorrezione e di effettuazione delle nuove scelte<sup>4</sup>.

La classificazione per missioni e programmi è stata raccordata con la COFOG adottata nell'ambito del sistema europeo dei conti, d'intesa con l'ISTAT e con le rispettive Amministrazioni. Le risorse

---

<sup>3</sup> La Corte dei conti, nella relazione per l'esercizio 2007, aveva già avuto modo di rilevare significativi elementi di novità nel percorso di riforma del bilancio dello Stato, specialmente con riferimento alla struttura per missioni e programmi e al contestuale tentativo di pervenire ad una corrispondente configurazione della legge finanziaria. Tali modifiche avevano ricevuto una positiva valutazione da parte dell'organo di controllo per la loro capacità di assicurare, a regime, un deciso miglioramento nel governo e nella valutazione della finanza pubblica.

<sup>4</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Volume I, pp. 367 e ss.



stanziare concernono un numero limitato di grandi finalità nell'ambito delle politiche pubbliche di settore, con ottica di lungo periodo e tendenzialmente permanente. Le missioni sono 34<sup>5</sup>. Il numero dei programmi, a seguito della riorganizzazione ministeriale intervenuta con la XIV Legislatura, è diminuito da 168 a 165, in larga parte relativi a singoli Ministeri. La Corte conferma, anche per l'esercizio finanziario 2008 talune criticità emergenti dalla nuova classificazione funzionale delle spese, già rilevate con riferimento all'esercizio 2007. In particolare, si tratta di incongruenze nella ripartizione a livello di missioni e di difficoltà nei rapporti tra articolazioni organizzative e nuove aggregazioni, specie se comuni a più centri di responsabilità amministrativa<sup>6</sup>.

Sulla base funzionale per missioni contenuta nel bilancio a legislazione vigente, sono state applicate le innovazioni in materia di formazione del bilancio introdotte dall'art. 60 della legge n. 133 del 2008, che ha esteso l'arco temporale di riferimento della programmazione all'intero triennio<sup>7</sup>. Conseguentemente, le proposte sono articolate per ciascun esercizio del bilancio pluriennale, conferendo maggiore certezza alla pianificazione delle attività. L'ampliamento dell'orizzonte temporale del bilancio da uno a tre anni, infatti, comporta una proiezione triennale completa, definendo la manovra necessaria per il pieno raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascun esercizio. In precedenza, le manovre operavano la

---

<sup>5</sup> Le missioni sono state tutte confermate rispetto alle precedenti, ad eccezione della n. 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", ridenominata "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

<sup>6</sup> CORTE DEI CONTI, cit., pp. 372 e ss.

<sup>7</sup> Il bilancio triennale per missioni e programmi trova evidenza negli allegati 1 e 2 degli stati di previsione della spesa, oltre che nei prospetti riassuntivi per tabelle e categorie economiche. La legge di bilancio, in linea con le previsioni dell'art. 1, comma 9, del decreto legislativo n. 279 del 1997, lo ha approvato con l'art. 17.

correzione per il primo anno, mentre la proiezione triennale avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico.

L'organo di controllo osserva che questa innovazione ha consentito altresì un parziale superamento dei tradizionali criteri di distinzione tra fattori legislativi, oneri inderogabili e fabbisogno, con l'individuazione di un livello di classificazione intermedio e trasversale, che pone risorse, prima modificabili solo in via legislativa, nelle disponibilità delle amministrazioni, consentendo maggiore elasticità di gestione, nei limiti posti e previa approvazione parlamentare.

A seguito della nuova classificazione del bilancio, le note preliminari di consuntivo a corredo del conto consuntivo delle Amministrazioni dello Stato, previste dall'art. 22 della legge n. 468 del 1978, presentano una nuova struttura con lo scopo di illustrare i risultati conseguiti dai Ministeri in relazione agli indirizzi del programma di governo, avvalendosi anche degli indicatori individuati inizialmente<sup>8</sup>.

L'organo di controllo rileva una maggiore attenzione nella compilazione delle note preliminari, aggiornate al termine dell'iter di approvazione della manovra, con una prima indicazione dei parametri di valutazione dei risultati. Alcune criticità sono ancora riscontrate dalla Corte relativamente alla corrispondenza ancora parziale alle istruzioni impartite ed al non completo sviluppo dei raffronti tra consuntivi e preventivi.

---

<sup>8</sup> Le Amministrazione si sono avvalse di uno specifico applicativo informatico realizzato dalla RGS per la compilazione *on line* delle note preliminari. Il programma consente il confronto tra risorse stanziare e obiettivi proposti con l'utilizzo effettivo delle risorse e obiettivi raggiunti.

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

Inoltre, si rammenta che la "finanziaria" per il 2007 (articolo 1, comma 480) ha previsto la trasmissione da parte delle Amministrazioni statali di un rapporto sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza.

Infine, l'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ("finanziaria" 2008) ha previsto la trasmissione annuale alle Camere da parte di ciascun Ministro di una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato<sup>9</sup>. In riferimento all'esercizio 2008 le innovazioni normative citate consentono pertanto

---

<sup>9</sup> La norma prevede che tali relazioni, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, danno conto, con riferimento all'anno solare precedente, degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) lo stato di attuazione delle direttive di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti, in conformità con la documentazione di bilancio, anche alla luce delle attività di controllo interno, nonché le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati;

b) gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete;

c) le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi.

di ritenere avviato il percorso di riforma che dovrebbe consentire la 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, oltre che il completo raccordo tra dati di bilancio e dati del conto delle pubbliche amministrazioni.

### *Il conto del patrimonio*

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

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

L'approvazione del conto del patrimonio si colloca in linea con il comma 1 dell'articolo 81 della Costituzione ("Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo.") e con l'articolo 130 del Regolamento del Senato che, facendo riferimento al "disegno di legge concernente il rendiconto

generale dell'amministrazione dello Stato", rinvia, implicitamente, la definizione del contenuto del rendiconto alle norme di contabilità generale. Peraltro, come già ricordato, tali norme includono il conto del patrimonio nel rendiconto.

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

D'altra parte, come dianzi ricordato, la stessa legge di riforma del bilancio affronta la questione del conto del patrimonio sotto il profilo di una maggiore significatività di tale documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale. Questa linea evolutiva, che peraltro attende ancora una completa attuazione (e che

comunque è destinata a subire innovazioni a seguito del decreto-legge n. 63 del 2002), è stata valorizzata con l'inserimento di un esplicito richiamo alle complessive risultanze patrimoniali nella legge di approvazione del rendiconto.

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

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

b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale<sup>10</sup>.

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002<sup>11</sup>, emanato in attuazione dell'articolo 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, ha introdotto una nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato, sostitutiva di quella riportata nella tabella C allegata al decreto del 1997, nonché l'indicazione dei criteri di valutazione di tali elementi. Tale normativa ha introdotto una nuova impostazione del conto generale del patrimonio, attuata a partire dal rendiconto per il 2002, accentuando, come richiesto dalla legge di riforma, la significatività del documento in riferimento alla economicità della gestione patrimoniale.

Il rendiconto patrimoniale del 2008 espone quindi, come previsto dalla circolare n. 13 del 1° marzo 2002, emanata per la ristrutturazione del conto patrimoniale, le componenti attive e passive del patrimonio dello Stato raccordate alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95<sup>12</sup>.

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

La Sezione I espone distintamente i conti accesi 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

---

<sup>10</sup> Tali indicazioni sono contenute nell'articolo 22 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni ed integrazioni; inoltre, per la sua elaborazione si osservano le disposizioni contenute nella legge n. 94 del 3 aprile 1997 e nel d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, nonché, da ultimo, nel decreto interministeriale del 18 aprile 2002 (pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003), che classifica le attività e le passività patrimoniali in funzione della loro idoneità ad essere "suscettibili di utilizzazione economica"; infine, in via amministrativa, si osservano le istruzioni contenute nella circolare n. 13 del 1 marzo 2002, emanata per la ristrutturazione di tale documento contabile.

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

<sup>12</sup> Di cui al Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); le attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); le attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione). I macroaggregati di primo livello sono poi ulteriormente distinti in tre successivi livelli.

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, che nella versione del rendiconto adottata sino al 2001 erano riportati nel conto generale n. 3, l'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 ha reso necessaria una riclassificazione (oltre che l'individuazione e classificazione) dei beni demaniali suscettibili di utilizzazione economica, prima esclusi dal conto generale del patrimonio. La classificazione dei beni e la loro appartenenza alle "attività non finanziarie prodotte e non prodotte", quale risulta dal citato allegato 1 al decreto interministeriale del 18 aprile 2002, appare voler esprimere una logica economica in ordine alla rappresentazione dell'attivo patrimoniale che si differenzia da quella derivante da esigenze giuridico-amministrative su cui si basavano le "categorie" precedentemente riportate nel Conto generale n. 3<sup>13</sup>.

In ordine agli strumenti conoscitivi e di governo della finanza pubblica va segnalato che a decorrere dal rendiconto 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha affiancato, alla tradizionale documentazione analitica e di sintesi della situazione patrimoniale propria del rendiconto, una rielaborazione della situazione patrimoniale<sup>14</sup> espressa in chiave di valori correnti, a cui si è aggiunto un documento di analisi sui possibili proventi derivanti dalle privatizzazioni o cessioni di elementi dell'attivo patrimoniale<sup>15</sup>. Occorre segnalare però che tale documentazione non è stata oggetto di aggiornamento.

Con tale operazione, che completa quella ricognitoria avente l'esplicita finalità di pervenire ad una valutazione della posizione "netta" nella sua accezione tecnico-contabile (attraverso la contrapposizione dei valori dell'attivo e del passivo rivalutati, indipendentemente dalla connotazione giuridica e natura propria dei cespiti), si è impostata la ricognizione della ricchezza suscettibile di procurare proventi da impiegare ai fini della riduzione del debito pubblico<sup>16</sup>.

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

---

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

<sup>14</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato spa, *Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, stime 2001-2004 (versione in bozza di ottobre 2005).

<sup>15</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento del Tesoro e Patrimonio dello Stato S.p.A., *Piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008*.

<sup>16</sup> Dalla ricognizione dei dati di sintesi riportati nel documento a fini di rappresentazione ed analisi economica della situazione finanziario-patrimoniale emergerebbe che l'Italia, nel confronto internazionale col Conto Patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche di altri paesi sviluppati, presenta una percentuale del rapporto Attività patrimoniali - P.I.L. sensibilmente elevata e pari al 134,5%, a fronte di un valore medio del 60% per i paesi anglosassoni e del 100% per i paesi dell'Europa continentale. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *ivi*, pag. 8.

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

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

### **2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2008**

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 2008, 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 2008 relativi alla Pubblica Amministrazione (P.A.), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nel Trattato di Maastricht. I saldi esposti non si trovano nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse dall'amministrazione centrale) di una diversa raffigurazione della medesima gestione complessiva (del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio e compiutamente rappresentata nel rendiconto. Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare l'effetto della gestione di bilancio (competenza e residui) sulla complessiva situazione del Tesoro tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti



riassuntivi come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 5 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

Del resto, l'esplicitazione del collegamento tra detti saldi e la gestione del bilancio era richiesta dalla legge n. 94 del 1997 (articolo 5, comma 1, lettera f)), di delega per la riforma del bilancio dello Stato, poiché ciò avrebbe consentito di individuare nell'esame del Rendiconto un momento di riscontro dell'indirizzo politico-finanziario attraverso la valutazione dei risultati ottenuti, in termini di realizzazione degli obiettivi incorporati nella legge di bilancio e perseguiti dal Governo. Le informazioni attualmente disponibili non consentono ancora questo raccordo esplicito e la delega non è stata esercitata. Viene qui riassunto dunque l'andamento dei principali aggregati riferiti alla Pubblica Amministrazione.

\* \* \* \* \*

Sulla base dei dati riportati nella "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche" pubblicata dall'ISTAT<sup>18</sup>, unitamente a quelli già disponibili, è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto consolidato delle PP.AA. per il periodo 2001-2008, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare dal 3,1% del 2001, al 2,9% del 2002, al 3,5% del 2003 e del 2004 al 4,3% del 2005, per poi

---

<sup>18</sup> ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, 22 aprile 2009.

scendere nel 2006 al 3,3% (ma al 2,4%, al netto degli oneri per l'accollo da parte dello Stato dei debiti connessi alla TAV) e nel 2007 all'1,5%, risalendo infine lo scorso anno al 2,7%.

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2008 rispetto all'anno precedente è interamente ascrivibile all'aumento delle spese correnti, la cui incidenza ha raggiunto il 45,5%. In particolare, la spesa per redditi di lavoro è cresciuta del 4,3%, rispetto al +0,5% del 2007 sul 2006 ( a tale crescita hanno concorso sia i rinnovi contrattuali per i comparti della sanità e degli enti locali che il riconoscimento della vacanza contrattuale per i comparti dei ministeri e della scuola), quella per beni e consumi intermedi del 5,7% (in tal caso proseguendo una tendenza espansiva già evidenziatasi nel 2007), mentre quella per prestazioni sociali in natura (si tratta essenzialmente di spese per assistenza sanitaria in convenzione) ha contenuto la sua crescita al 2,4% (+ 1,7% nel 2007 rispetto al 2006). Per quanto riguarda le prestazioni sociali in denaro (essenzialmente pensioni e sussidi vari), esse sono cresciute del 5,1%, mostrando un'evoluzione analoga a quella del 2007 ed una maggiore incidenza degli ammortizzatori sociali sul totale, a ragione della crisi economica già in atto (va comunque sottolineato che già nel 2007 la crescita di tale voce era ascrivibile soprattutto alla componente diversa dalle pensioni).

Netta decelerazione ha registrato poi la spesa per interessi, cresciuta del 4,8% rispetto al 2007 in virtù del repentino calo dei tassi di interesse intervenuto nell'ultima parte dell'anno. Tuttavia, per effetto della limitata espansione del PIL nominale il rapporto della

spesa per interessi sul PIL è leggermente salito dal 5% del 2007 al 5,1%.

Per quanto concerne l'avanzo primario, esso segna un decremento, passando dal 3,5% del PIL del 2007 al 2,4%.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno si è attestato nel 2008 a 54.287 mln di euro, quasi raddoppiando il valore attinto nel 2007 (29.528 mln di euro) e quasi tornando sul livello raggiunto nel 2005 (circa 60 miliardi di euro)<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul PIL ha registrato nel 2008 un valore del 105,8%, ritornando così ai livelli del 2005, dopo che nel 2007 tale valore era disceso al 103,5%, livello minimo registrato nel corso del processo di rientro del debito pubblico avviato nel 1995.

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

Fonte: ISTAT, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 22 aprile 2009

	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Indebitamento netto/Pil	-1,5	-2,7
Saldo primario/Pil	3,5	2,4
Debito pubblico/Pil	103,5	105,8

Giova ricordare, con riferimento alla consistenza del debito degli enti territoriali, che la Corte dei Conti<sup>20</sup> evidenzia la sua significativa riduzione rispetto all'esercizio precedente, in

---

<sup>19</sup> V. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2009, pagina 68.

<sup>20</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2008*, Vol. I, pag. 34.

controtendenza con l'andamento crescente registrato negli ultimi anni. Infatti, l'entità dello *stock* ha raggiunto nel 2008 i 106,7 mld di euro (110,5 mld di euro nel 2007), con un decremento del 3,4 per cento. Rispetto al debito delle Amministrazioni pubbliche la quota percentuale riferita agli enti territoriali si attesta al 6,4 per cento, in diminuzione rispetto al 6,9 per cento dell'anno precedente, mentre rispetto al PIL la quota di debito appartenente a tali enti passa dal 7,2% del 2007 al 6,8% del 2008.

**Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche**

**Anni 2005-2008**

(in milioni di euro)

Fonte: ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, Comunicato stampa del 1° luglio 2009*

VOCI ECONOMICHE	2005	2006	2007	2008	Variazioni %		
					2006/2005	2007/2006	2008/2007
<b>U S C I T E</b>							
Redditi da lavoro dipendente	156.542	163.220	164.071	171.160	4,3%	0,5%	4,3%
- <i>Retribuzioni lorde</i>	111.117	116.280	116.560	121.857	4,6%	0,2%	4,5%
- <i>Contributi sociali a carico datore di lavoro</i>	45.425	46.940	47.511	49.303	3,3%	1,2%	3,8%
- <i>Contributi sociali effettivi</i>	41.952	43.321	43.551	45.452	3,3%	0,5%	4,4%
- <i>Contributi sociali figurativi</i>	3.473	3.619	3.960	3.851	4,2%	9,4%	-2,8%
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	40.246	41.336	42.028	43.028	2,7%	1,7%	2,4%
Consumi intermedi	78.577	77.667	80.832	85.414	-1,2%	4,1%	5,7%
Ammortamenti	25.370	26.444	27.802	29.186	4,2%	5,1%	5,0%
Imposte indirette	14.680	16.038	17.025	18.052	9,3%	6,2%	6,0%
Risultato netto di gestione	-1.007	-1.370	-1.484	-1.746	-36,0%	-8,3%	-17,7%
Produzione servizi vendibili (-)	-16.523	-16.493	-18.075	-18.866	0,2%	-9,6%	-4,4%
Produzione di beni e servizi per uso proprio (-)	-177	-183	-186	-185	-3,4%	-1,6%	0,5%
Vendite residuali (-)	-6.890	-7.399	-7.646	-7.931	-7,4%	-3,3%	-3,7%
<b>SPESA PER CONSUMI FINALI</b>	<b>290.818</b>	<b>299.260</b>	<b>304.367</b>	<b>318.112</b>	<b>2,9%</b>	<b>1,7%</b>	<b>4,5%</b>
Contributi alla produzione	12.910	13.070	14.913	14.237	1,2%	14,1%	-4,5%
Interessi passivi	66.065	68.578	77.215	80.891	3,8%	12,6%	4,8%
Rendite dei terreni	47	47	37	37	0,0%	-21,3%	0,0%
Imposte dirette	973	932	841	860	-4,2%	-9,8%	2,3%
Prestazioni sociali in denaro	242.345	252.176	264.483	278.008	4,1%	4,9%	5,1%
Premi di assicurazione	857	900	930	929	5,0%	3,3%	-0,1%
Trasferimenti ad enti pubblici	0	0	0	0			
Aiuti internazionali	1.608	1.552	2.530	1.904	-3,5%	63,0%	-24,7%
Trasferimenti correnti diversi	19.108	19.243	19.589	20.918	0,7%	1,8%	6,8%
- <i>a UE quarta risorsa</i>	10.777	10.477	10.146	10.701	-2,8%	-3,2%	5,5%
- <i>a istit. sociali private</i>	3.753	3.792	4.122	4.608	1,0%	8,7%	11,8%
- <i>a famiglie</i>	2.936	3.247	3.952	4.036	10,6%	21,7%	2,1%
- <i>a imprese</i>	1.642	1.727	1.369	1.573	5,2%	-20,7%	14,9%
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>634.731</b>	<b>655.758</b>	<b>684.905</b>	<b>715.896</b>	<b>3,3%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,5%</b>
Investimenti fissi lordi	33.711	34.690	35.969	34.973	2,9%	3,7%	-2,8%
Variazione delle scorte	0	0	0	0			
Acquisizioni nette di oggetti di valore	0	0	0	0			
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	159	299	-20	59	88,1%	-106,7%	395,0%
Contributi agli investimenti	22.279	22.601	25.045	23.077	1,4%	10,8%	-7,9%
- <i>a famiglie</i>	2.080	1.938	2.485	2.369	-6,8%	28,2%	-4,7%
- <i>a imprese</i>	18.997	19.900	21.661	19.403	4,8%	8,8%	-10,4%
- <i>al resto del mondo</i>	1.202	763	899	1.305	-36,5%	17,8%	45,2%
- <i>ad enti pubblici</i>	0	0	0	0			
Altri trasferimenti in c/capitale	2.519	16.955	1.896	918	573,1%	-88,8%	-51,6%
- <i>a famiglie</i>	0	0	0	0			
- <i>a imprese</i>	1.319	15.920	1.788	859	1107,0%	-88,8%	-52,0%
- <i>al resto del mondo</i>	1.200	1.035	108	59	-13,8%	-89,6%	-45,4%
- <i>ad enti pubblici</i>	0	0	0	0			
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>58.668</b>	<b>74.545</b>	<b>62.890</b>	<b>59.027</b>	<b>27,1%</b>	<b>-15,6%</b>	<b>-6,1%</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>693.399</b>	<b>730.303</b>	<b>747.795</b>	<b>774.923</b>	<b>5,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,6%</b>
<b>E N T R A T E</b>							
Risultato lordo di gestione	24.363	25.074	26.318	27.440	2,8%	4,7%	4,1%
Interessi attivi	2.610	3.190	3.499	3.364	18,2%	8,8%	-4,0%
Dividendi (a)	2.618	3.663	2.821	2.683	28,5%	-29,8%	-5,1%
Redditi prelevati dai membri delle quasi-società	0	0	0	0			
Utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero	0	0	0	0			
Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	2.817	2.841	3.355	3.343	0,9%	18,1%	-0,4%
Imposte indirette	202.736	220.313	227.156	215.519	8,7%	3,1%	-5,1%
Imposte dirette	189.815	213.867	233.229	241.427	12,7%	9,1%	3,5%
Contributi sociali effettivi	179.972	186.072	201.339	210.867	3,4%	8,2%	4,7%

## **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 1994 al 2008.

Preliminarmente, in ordine al *gap* tra i dati di previsione iniziale, le stime definitive e i risultati della gestione di competenza delle entrate e delle spese, evidenziati nella tabella 1, si osserva che le previsioni iniziali e quelle definitive per le entrate finali sono sostanzialmente allineate, mentre gli accertamenti sono risultati superiori alle previsioni definitive in misura pari all'1,66%.

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive relativamente alle spese finali si attesta a 21.416 milioni di euro, in aumento per più di 3 mld di euro rispetto al corrispondente dato relativo al 2007.

Prendendo in considerazione i dati assoluti registrati dal risparmio pubblico dal 1994 in poi (cfr. tabella 2), si evidenziano, in termini di competenza, valori negativi nel periodo iniziale fino al 1998 (con il punto di minimo di - 35,6 mld raggiunto nel 1995), con la sola eccezione del 1997. Successivamente il risparmio pubblico migliora decisamente, diventando di segno positivo, oscillando fra il valore minimo registrato nel 2005 (+1,5 mld di euro) e il valore massimo

attinto nel 2007, pari a circa 56 miliardi di euro. Per il 2008 il risparmio pubblico è rimasto di segno positivo, pur registrando un cospicuo decremento, essendosi infatti attestato sui 23 mld di euro circa, a fronte tuttavia di previsioni definitive che lo stimavano di segno negativo per 3 mld di euro.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, il risultato complessivo della gestione di competenza 2008 registra un disavanzo che sfiora i 38 mld di euro, dopo che nel biennio precedente si erano registrati avanzi pari a quasi 13 mld di euro nel 2006 e a 9,3 mld di euro nel 2007. Si ritorna pertanto sui livelli del 2005, anno nel quale il disavanzo in termini di SNF aveva superato i 35 mld di euro. Va rilevato che il dato definitivo di competenza non si discosta troppo dalle previsioni iniziali, segnando invece un netto miglioramento (pari a circa 26,4 mld di euro) rispetto alle previsioni definitive.

Il confronto dei dati assoluti del saldo netto da finanziare relativo al periodo 1994-2007 (vedi tabella 2) evidenzia un calo rispetto al dato iniziale fino al netto miglioramento registrato nel 1997 (circa 12.100 milioni), che viene poi ridimensionato nel 1998 (circa 43.500 milioni), risultato, questo, migliorato nel 1999 (circa 29.800 milioni) e nel 2000 (circa 16.300 milioni), ma peggiorato nel 2001 (circa 32.800 milioni). Se nel 2002 si registrava ancora un incremento (43.941 milioni di euro), nel 2003 detto valore si mostra in sensibile flessione (32.121 milioni di euro), proseguendo il miglioramento nel 2004, con un dato pari a 21.150 milioni di euro, e riattestandosi nel 2005 su valori analoghi a quelli del 2003. Dopo il biennio 2006-2007, nel quale il SNF per la prima volta nella serie storica considerata

inverte il proprio segno, il dato del 2008 rappresenta il ritorno sui valori medi registrati nel triennio 2003-2005.

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 2008 che si attesta a 222.798 mln di euro, peggiorando di quasi 70 mld euro il dato relativo al 2007 e migliorando la stima definitiva che lo cifrava in quasi 259 mld di euro.

Il ricorso al mercato si presenta comunque in miglioramento se rapportato al livello del limite massimo stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria per il 2008, pari a 245.000 milioni di euro (l'analogo limite era di 240.500 milioni nel 2007). 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 1994 e il 2007, come si evince dalla tabella 2, pur essendo discontinuo, oscilla da un minimo di circa 133 mld di euro nel 1994 ad un valore di circa 170 mld di euro l'anno successivo. Dopo una flessione nel 1996 e nel 1997, nel 1998 si registra un netto incremento, che porta il valore ad oltre 214 mld, ridimensionato nel 1999 a circa 206,6 mld, a circa 181,7 mld nel 2000 e risalito a circa 219 mld nel 2001 e a 234,9 nel 2002. Nel 2003 la grandezza in questione saliva ancora attestandosi a 262,9 mld di euro, mentre negli ultimi anni il dato piegava verso il basso, attestandosi a 214 mld di euro nel 2004, a 203,5 mld di euro nel 2005, a 150,7 mld di euro nel 2006, per restare



sostanzialmente stabile nel 2007 (154,9 mld di euro). Il dato del 2008 pertanto segna il ritorno sui valori registrati nel 2001-2004.

## 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	459.494	453.581	-5.913	446.165	-7.416
Entrate extratributarie	29.636	32.572	2.936	49.400	16.828
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>489.130</b>	<b>486.153</b>	<b>-2.977</b>	<b>495.565</b>	<b>9.412</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	2.254	3.478	1.224	2.182	-1.296
<b>Totale entrate finali</b>	<b>491.383</b>	<b>489.631</b>	<b>-1.752</b>	<b>497.746</b>	<b>8.115</b>
Accensione prestiti	239.455	242.724	3.269	222.489	-20.235
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>730.838</b>	<b>732.355</b>	<b>1.517</b>	<b>720.235</b>	<b>-12.120</b>
Spese correnti	468.491	489.192	20.701	472.685	-16.507
Spese in conto capitale	64.134	64.850	716	63.052	-1.798
<b>Totale spese finali</b>	<b>532.625</b>	<b>554.042</b>	<b>21.417</b>	<b>535.737</b>	<b>-18.305</b>
Rimborso prestiti	198.212	194.473	-3.739	184.808	-9.665
<b>Totale spese complessive</b>	<b>730.837</b>	<b>748.515</b>	<b>17.678</b>	<b>720.545</b>	<b>-27.970</b>

### Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	20.638	-3.040	-23.678	22.880	25.920
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-41.242	-64.411	-23.169	-37.990	26.421
Ricorso al mercato finanziario	-239.455	-258.885	-19.430	-222.798	36.087

## Tabella n. 2

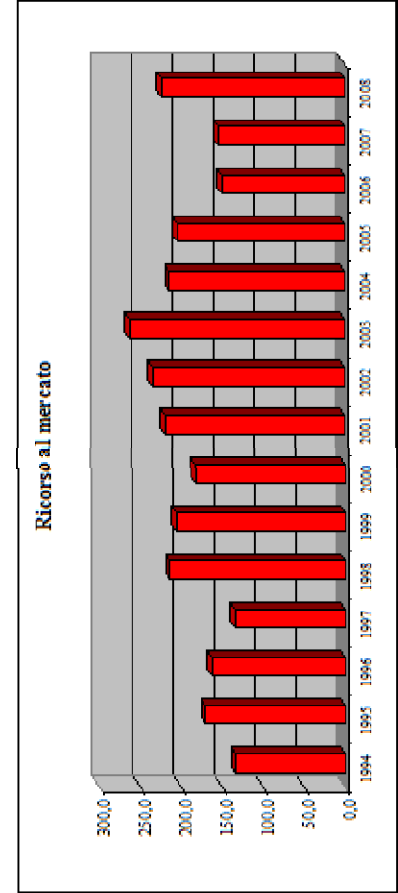
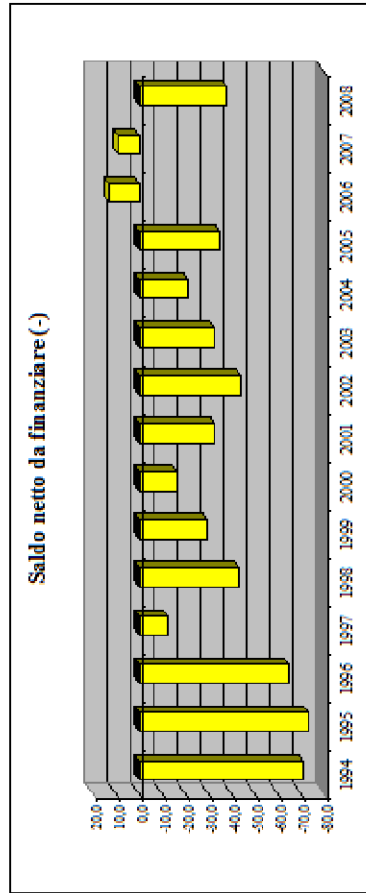
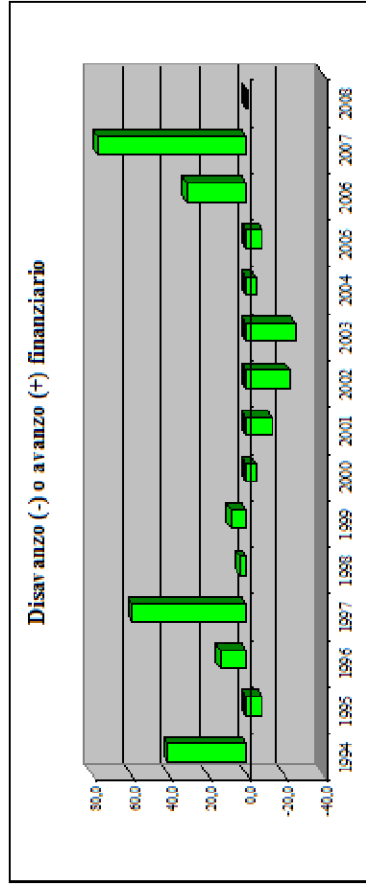
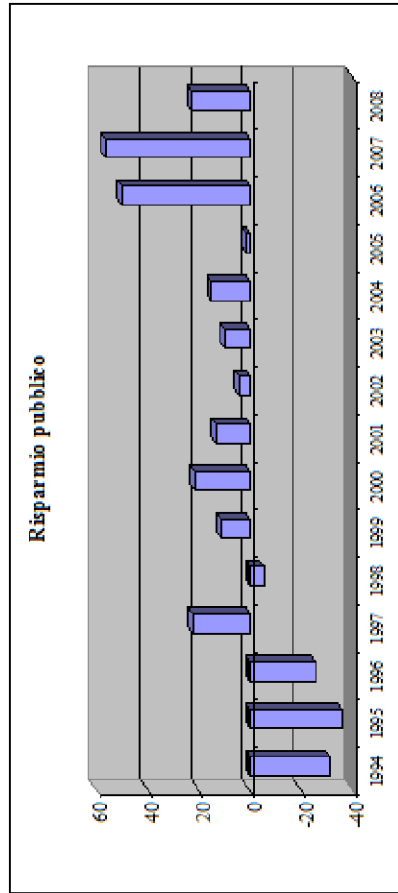
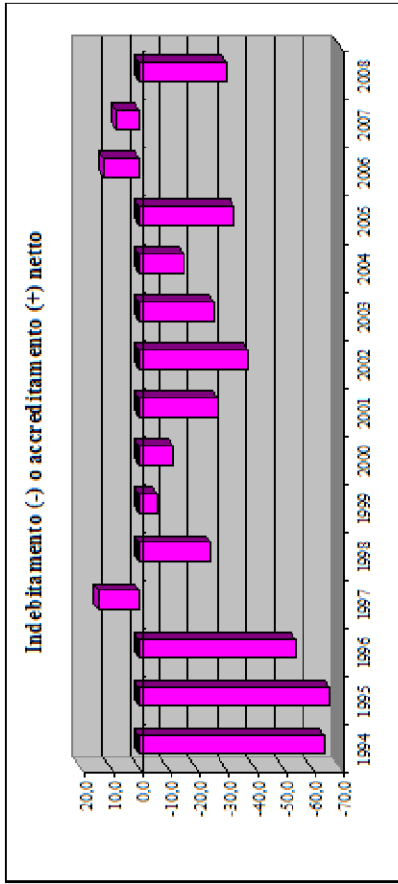
### Risultati differenziali: serie storica 1994-2008

(Fonte: Corte dei Conti)

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

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Risparmio pubblico</b>	-31,2	-35,6	-25,3	22,6	-5,2	11,4	21,9	13,6	4,4	10	15,2	1,5	50,0	56,4	22,9
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	-64,3	-66,1	-54,2	14,0	-24,9	-6,2	-11,8	-27,2	-37,6	-25,8	-15,5	-33,1	12,2	7,9	-30,2
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-71,3	-73,3	-64,8	-12,1	-43,5	-29,8	-16,3	-32,8	-43,9	-32,1	-21,2	-35,2	12,9	9,3	-38,0
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	40,8	-8,4	13,3	59,3	3,4	7,9	-5,0	-13,6	-22,6	-25,4	-5,0	-8,1	31,4	77,5	-0,3
<b>Ricorso al mercato</b>	133,4	170,4	162,7	134,3	214,2	206,6	181,7	219,1	234,8	262,9	214,0	203,5	150,7	154,9	222,8

## Risultati differenziali: serie storica 1993-2008 - Dati di competenza



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

Nel confronto con i dati gestionali lo scostamento registrato, per quanto riguarda le entrate finali, tra previsioni definitive ed il volume accertato è stato pari a + 8.115 milioni di euro, pari a meno del 2%, in ulteriore calo rispetto al 4% del 2007, dopo che nel 2006 il *gap* ammontò a ben 45.665 milioni di euro, con uno scostamento rispetto alle previsioni superiore al 10%.

Il raffronto del dato di spesa finale quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a - 18.305, di poco superiore al 3%, sostanzialmente in linea con i dati dell'ultimo biennio (4% nel 2007 e 2,5% in meno nel 2006).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, che il suddetto risultato è ascrivibile in maniera preponderante alle entrate extratributarie, aumentate di circa 17 mld di euro rispetto alle previsioni definitive, il che corrisponde ad una percentuale di incremento che sfiora il 50% (valori del tutto analoghi sia in assoluto che in percentuale a quelli registrati nel 2007). Fra l'altro, il cospicuo miglioramento sopra descritto inerente le entrate extratributarie si innesta su un *trend* di crescita di tale titolo rispetto alle previsioni riscontrato già nel 2004 (+ 25%), nel 2005 (+ 50%) e nel 2006 (+ 70%)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> L'incremento delle entrate extratributarie si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che registra un incremento degli accertamenti rispetto alle previsioni iniziali pari a 18.209 mln di euro.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il risparmio pubblico di competenza, i valori indicati nelle previsioni iniziali (circa 20,6 mld di euro) e in quelle definitive (circa -3 mld di euro) - i cui valori corrispondenti nel 2007 erano positivi rispettivamente per circa 12 e 16 mld di euro - sono risultati inferiori rispetto al risultato di gestione; il risultato è stato positivo per quasi 23 mld di euro (ma erano stati oltre 56 mld di euro nel 2007 e quasi 50 mld di euro nel 2006).

In relazione al SNF, a fronte di un peggioramento nelle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per più di 23 mld di euro, si evidenzia invece un risultato effettivo della gestione in miglioramento anche rispetto alle migliori previsioni iniziali (il SNF per il 2008, infatti, si è attestato sui 38 mld di euro, migliorando di 3 mld di euro le previsioni iniziali e di 26,4 mld le previsioni definitive).

Per quanto riguarda il ricorso al mercato si registra un miglioramento di 36.087 (68.766 nel 2007 e 83.458 nel 2006) milioni rispetto alle previsioni definitive dell'anno.

Tale flessione è ascrivibile, oltre che al dato relativo al saldo netto da finanziare, al minor ricorso a prestiti di medio e lungo termine (Titolo IV), la cui cifra in termini di accertamenti e di incassi di gestione si attesta a 222.489, in crescita dai 182.747 mln di euro del 2007 ma in calo dai 242.724 mln di euro delle previsioni definitive in termini di competenza e dai 290.426 mln di quelle in termini di cassa.

## Analisi economica delle entrate tributarie accertate negli esercizi

(milioni di euro)

Tributi	2007	2008	Var % 2008/2007
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>444.167</b>	<b>446.165</b>	<b>0,4%</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	234.212	242.343	3,5%
Tasse ed imposte sugli affari	157.713	154.742	-1,9%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	30.303	27.142	-10,4%
Monopoli	10.346	10.385	0,4%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	11.593	11.553	-0,3%
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>49.381</b>	<b>49.400</b>	<b>0,0%</b>
Proventi speciali	803	783	-2,5%
Proventi di servizi pubblici minori	7.330	6.938	-5,3%
Proventi dei beni dello Stato	255	408	60,0%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.935	2.715	-7,5%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.327	6.300	18,3%
Recuperi, rimborsi e contributi	30.292	29.829	-1,5%
Partite che si compensano nella spesa	2.439	2.427	-0,5%
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>6.122</b>	<b>2.182</b>	<b>-64,4%</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	3.628	104	-97,1%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	186	14,1%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	2.331	1.892	-18,8%
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>499.670</b>	<b>497.747</b>	<b>-0,4%</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>182.747</b>	<b>222.489</b>	<b>21,7%</b>
<b>ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>682.417</b>	<b>720.236</b>	<b>5,5%</b>

### **2.2.2 L'analisi economica delle entrate finali 2007-2008**

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2007-2008 relativo all'andamento delle entrate accertate, si rileva innanzitutto il lieve decremento delle entrate finali, passate dai 499.670 mln di euro del 2007 ai 497.747 mln di euro accertati del 2008 (-0,4%). In tale ambito quelle tributarie hanno registrato un incremento dello 0,4 per cento rispetto al 2007 (ascrivibile alle imposte sul patrimonio e sul reddito), quelle extratributarie sono rimaste nel complesso stabili (sia pur con differenze spesso anche cospicue in termini percentuali per le singole voci), mentre le entrate provenienti dall'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti sono scese a 2.182 mln di euro dai 6.121 mln di euro del 2007. Tale risultato, al quale è riconducibile il peggioramento del dato relativo alle entrate finali, deriva in particolare dal quasi azzeramento degli accertamenti connessi alla vendita di beni ed affrancazione di canoni, passati dai 3.628 mln del 2007 ai 104 mln del 2008.



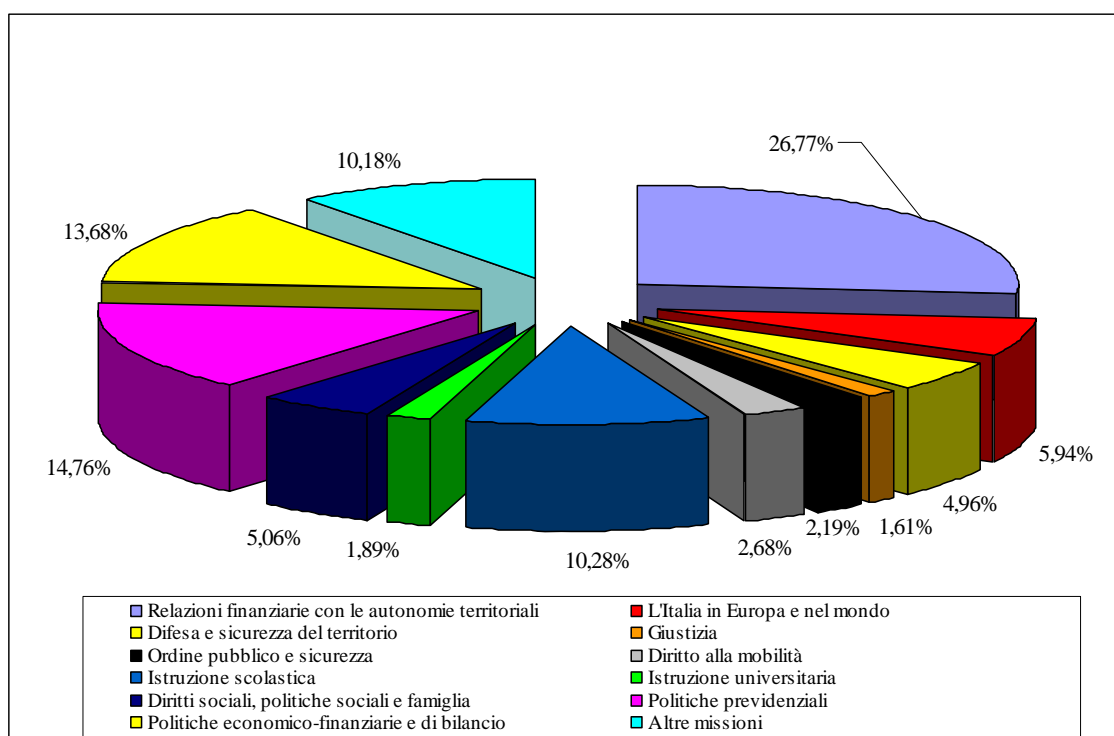
### 2.2.3 Spese finali per missioni

Ricordando che il bilancio per il 2008 è stato per la prima volta strutturato in missioni e programmi (nel 2007 è stata avviata una sperimentazione della nuova struttura) e che non viene più dato conto delle funzioni-obiettivo, si premettono alla descrizione che segue due *caveat*. Il primo inerisce alla diversa natura delle missioni rispetto alle funzioni obiettivo e alla non confrontabilità delle spese relative ad una missione con quelle relative all'analoga (anche per i casi nei quali sia possibile stabilire un'analogia) funzione-obiettivo. Il secondo attiene all'esclusione dal novero dei calcoli effettuati nel presente *dossier* delle spese per la missione "debito pubblico", che - data la sua enorme rilevanza quantitativa - finirebbe per rendere poco significativi i dati inerenti alle missioni che più propriamente descrivono le finalità dell'Ente-Stato.

Dall'analisi delle spese finali per missioni emerge innanzitutto la rilevanza delle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano per quasi il 27% del totale delle spese. Significativa è anche l'incidenza sul totale delle politiche previdenziali (quasi il 15%, corrispondente fondamentalmente ai trasferimenti agli enti previdenziali), delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio (quasi il 14%) e dell'istruzione scolastica (circa il 10%).

## Analisi delle spese finali per le principali missioni (Dati di competenza)

Principali missioni	Impegni	Rapporti percentuali
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	122.217	26,77%
L'Italia in Europa e nel mondo	27.137	5,94%
Difesa e sicurezza del territorio	22.661	4,96%
Giustizia	7.345	1,61%
Ordine pubblico e sicurezza	9.990	2,19%
Diritto alla mobilità	12.218	2,68%
Istruzione scolastica	46.943	10,28%
Istruzione universitaria	8.614	1,89%
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	23.090	5,06%
Politiche previdenziali	67.411	14,76%
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	62.482	13,68%
Altre missioni	46.480	10,18%
<b>Totale</b>	<b>456.588</b>	<b>100,00%</b>



\* Non è stata considerata la missione "debito pubblico".

#### **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 472.687 milioni di euro (a fronte di 437.192 nel 2007), mentre quella in conto capitale per 63.051 milioni di euro (era 53.157 milioni di euro nel 2007), rispettivamente pari all'88,2% (l'89,1% nel 2007) ed all'11,8% (il 10,9% nel 2007) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per redditi da lavoro dipendente pari a quasi 90,4 mld di euro (in aumento dagli 84,8 mld del 2007), per trasferimenti correnti a PP.AA. pari a quasi 209 mld di euro (194,7 mld nel 2006) e per interessi passivi e redditi da capitale in misura pari a circa 80 mld di euro (in aumento dai 68,2 mld di euro relativi al 2007).

Le spese di funzionamento mostrano un decremento di quasi 1,9 mld di euro rispetto alle previsioni definitive (superando a consuntivo i 91 mld di euro), mentre quelle correlate agli interventi registrano un calo rispetto al dato previsionale di circa 4,8 mld di euro (si sono attestate sui 282 mld di euro). Anche gli oneri comuni sono diminuiti, passando dai circa 23,3 mld di euro previsti ai 19 mld effettivamente impegnati. Ancora maggiore il decremento degli impegni per gli oneri del debito pubblico, diminuiti di circa 5,6 mld di euro rispetto alle previsioni.

## Analisi economica degli impegni di spesa

(milioni di euro)

Impegni	2007	2008	Var % 2008/2007
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>437.192</b>	<b>472.687</b>	<b>8,1%</b>
Redditi da lavoro dipendente	84.784	90.364	6,6%
Consumi intermedi	10.981	11.341	3,3%
Imposte pagate sulla produzione	4.550	4.878	7,2%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	194.710	208.933	7,3%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	6.746	4.584	-32,0%
Trasferimenti correnti a estero	2.629	1.938	-26,3%
Interessi passivi e redditi da capitale	68.203	79.867	17,1%
Poste correttive e compensative	43.628	49.090	12,5%
Trasferimenti correnti a imprese	5.805	5.157	-11,2%
Risorse proprie CEE	14.410	15.500	7,6%
Ammortamenti	163	186	14,1%
Altre uscite correnti	583	849	45,6%
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>53.157</b>	<b>63.051</b>	<b>18,6%</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.120	7.090	15,8%
Contributi agli investimenti	19.547	25.139	28,6%
Contributi agli investimenti ad imprese	10.373	10.475	1,0%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni	152	126	-17,1%
Contributi agli investimenti a estero	1.016	430	-57,7%
Altri trasferimenti in conto capitale	15.008	10.106	-32,7%
Acquisizioni di attività finanziarie	941	9.685	929,2%
<b>TOTALE</b>	<b>490.349</b>	<b>535.738</b>	<b>9,3%</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>164.199</b>	<b>184.808</b>	<b>12,6%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>654.548</b>	<b>720.546</b>	<b>10,1%</b>

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

Iniziando l'analisi dai saldi si osserva che nel 2008 il risparmio pubblico al lordo delle regolazioni contabili è stato negativo per circa 9,9 mld di euro, dopo che nel 2007 era stato positivo per 14 mld di euro.

Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 4) si osservano: risultati negativi dal 1994 al 1996 con un massimo di circa 33,5 mld di euro nel 1994; un'inversione di tendenza nel 1997, con un risultato positivo pari a 29 mld di euro, e successivo ritorno a valori negativi (per circa 10 mld 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. Dopo i rimarchevoli risultati conseguiti nel 2006 e nel 2007 (con un risparmio pubblico di cassa di segno positivo), il dato per il 2008 riporta in negativo tale saldo.

Il saldo netto da finanziare lordo presenta nel 2008 un valore pari a 68.658 milioni di euro (a fronte dei 25.565 del 2007), che diventano 58.499 - a fronte dei 22.685 milioni registrati nel 2007 -, al netto delle regolazioni contabili.

Il ricorso al mercato ammonta, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, a 256.510 mld (peggiorando di ben 64 mld di euro il dato dell'anno precedente). Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti si conferma quindi il ritorno del ricorso al mercato su livelli analoghi a quelli registrati nel triennio 2001-2003,

periodo dopo il quale si era manifestato un netto declino del valore di tale saldo. Si consideri che il dato relativo al 2008 rappresenta il secondo valore più elevato della serie storica considerata (1994-2008), dopo i 294 mld di euro registrati nel 2003.

Allo stesso tempo gli incassi finali si attestano a 455.364 milioni (a fronte di 450.395 nel 2007), di cui 437.973 in conto competenza (pari al 96,1% circa) e 17.391 (il 3,9% del totale) in conto residui. Le percentuali di ripartizione fra pagamenti in conto competenza e in conto residui sono sostanzialmente analoghe a quelle registrate nel precedente triennio.

In valore assoluto il volume dei pagamenti finali, attestatosi a 524.022 milioni di euro (a fronte dei 475.961 registrati nel 2007), è stato inferiore di 51.324 (58.689 nel 2007) milioni di euro rispetto alle previsioni definitive, mentre l'ammontare degli incassi finali si è rivelato minore del dato previsivo per un importo pari a 8.025 mln di euro (confermando in pratica il *gap* registratosi nel 2007). Dei pagamenti finali 479.692 (pari al 91,5% del totale, percentuale praticamente identica a quella riscontrata nel 2007) sono stati erogati in conto competenza e 44.329 milioni, pari all'8,5%, in conto residui.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente ha ripreso il *trend* di crescita interrotto nel 2007, aumentando del 6,6% rispetto a tale anno. Nell'ambito della spesa corrente cospicui incrementi percentuali sono stati registrati dagli interessi passivi e redditi da capitale (16,2%), dalle poste correttive e compensative (11,3%) e dagli ammortamenti (14,1%), mentre l'aumento più cospicuo in valore assoluto ha riguardato i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (+ 13

mld di euro circa). Significativi aumenti percentuali sono stati riscontrati per quanto riguarda la spesa in conto capitale dai contributi agli investimenti all'estero e dagli altri trasferimenti in conto capitale, i quali ultimi sono aumentati di circa 5.500 mln di euro, più che raddoppiando il valore dell'anno precedente. Va infine sottolineato il dato relativo ai pagamenti effettuati per l'acquisizione di attività finanziarie, passati dai 753 mln di euro del 2007 agli 8.826 mln di euro del 2008.

### 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	434.305	422.639	525.810	97,31%	80,38%
Entrate extratributarie	25.605	30.569	104.162	119,39%	29,35%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>459.910</b>	<b>453.208</b>	<b>629.972</b>	<b>98,54%</b>	<b>71,94%</b>
Alienazione, ammort., riscossione crediti	3.478	2.155	3.537	61,96%	60,93%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>463.388</b>	<b>455.363</b>	<b>633.509</b>	<b>98,27%</b>	<b>71,88%</b>
Accensione prestiti	290.426	222.489	242.724	76,61%	91,66%
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>753.814</b>	<b>677.852</b>	<b>876.233</b>	<b>89,92%</b>	<b>77,36%</b>
Spese correnti	499.285	463.065	527.211	92,75%	87,83%
Spese in conto capitale	76.061	60.957	115.125	80,14%	52,95%
<b>Totale spese finali</b>	<b>575.346</b>	<b>524.022</b>	<b>642.336</b>	<b>91,08%</b>	<b>81,58%</b>
Rimborso prestiti	194.460	187.853	198.221	96,60%	94,77%
<b>Totale spese complessive</b>	<b>769.806</b>	<b>711.875</b>	<b>840.557</b>	<b>92,47%</b>	<b>84,69%</b>

#### Risultati differenziali

Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	-39.375	-9.856	-	-	-
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	-111.958	-68.658	-	-	-
Ricorso al mercato finanziario	-306.418	-256.510	-	-	-



## Tabella n. 4

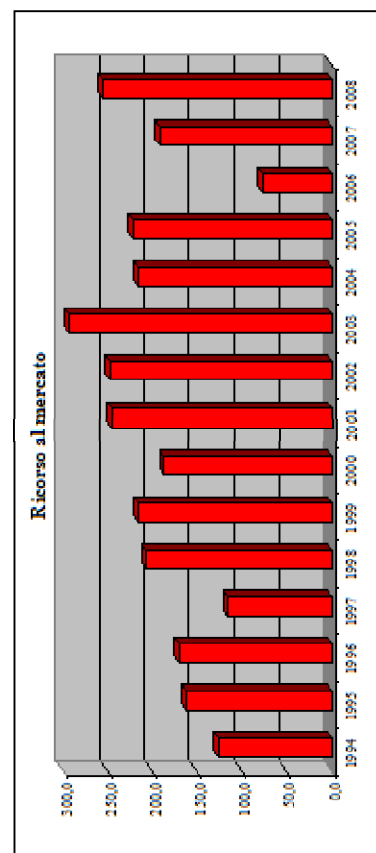
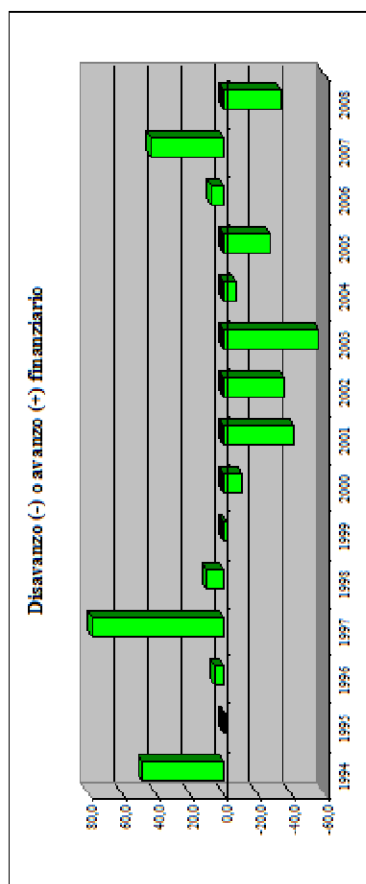
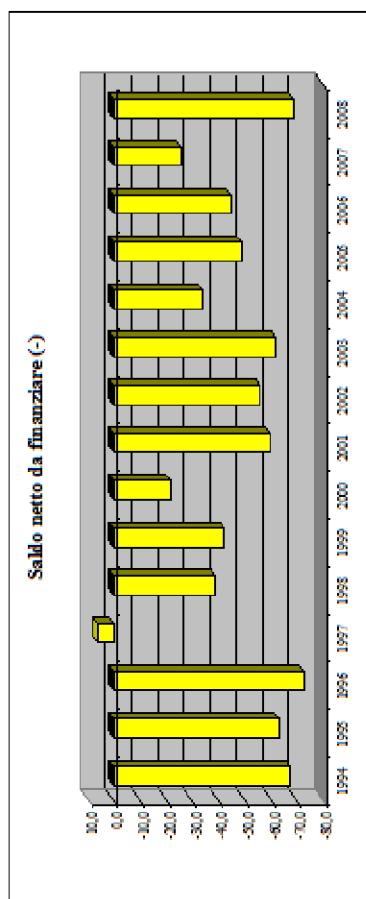
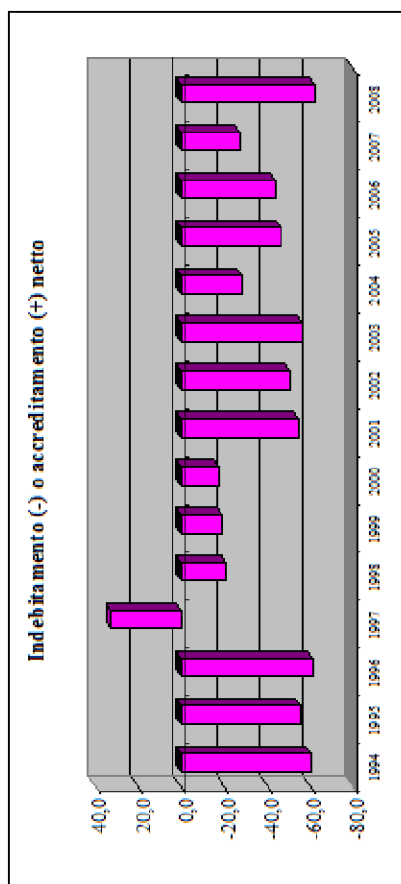
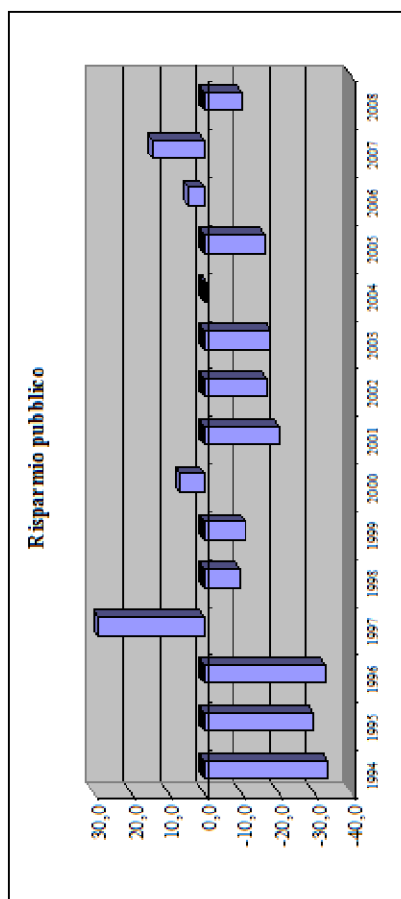
### Risultati differenziali: serie storica 1994-2008

(Fonte: Corte dei Conti)

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

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Risparmio pubblico</b>	-33,5	-29,6	-32,7	29,0	-9,5	-10,9	6,7	-20,3	-16,7	-18,0	-0,6	-16,4	4,5	14,0	-9,9
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>	-60,5	-55,2	-60,9	33,0	-20,9	-18,6	-17,4	-54,3	-50,0	-55,9	-27,8	-45,9	-43,7	-27,1	-61,7
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>	-67,5	-62,7	-72,8	6,6	-38,9	-42,2	-21,6	-59,7	-55,9	-62,0	-33,5	-48,8	-44,5	-25,6	-68,7
<b>Disavanzo (-) o avanzo (+) finanziario</b>	47,6	-0,9	5,3	77,8	9,9	-2,4	-11,3	-41,7	-35,7	-56,5	-7,6	-27,5	7,1	43,3	-34,0
<b>Ricorso al mercato</b>	126,6	163,0	170,7	115,7	207,6	216,8	188,0	247,1	247,9	294,0	217,3	222,9	77,0	192,6	256,5

## Risultati differenziali: serie storica 1993-2008 - 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 29.519 mln di euro rispetto alle corrispondenti previsioni definitive, restando comunque negativo in misura pari a 9.856 mln di euro.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, attestatosi sui 68.658 mln di euro, si segnala il netto miglioramento del dato rispetto alle previsioni definitive che valutavano il saldo, al lordo delle regolazioni contabili, in 111.958 mln di euro.

Il ricorso al mercato registra anche per la cassa un miglioramento rispetto alle previsioni definitive dello stesso ordine di grandezza di quello relativo alla competenza, attestandosi sui 256.510 milioni a fronte dei 306.418 milioni previsti.

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

In rapporto alle previsioni definitive si evidenzia una diminuzione di circa 8.024 milioni di euro del totale degli incassi finali.

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono al 71,9% della relativa massa acquisibile (tale dato è in linea con quelli registrati a partire dal 2004).

Sul versante della spesa, i pagamenti finali si sono attestati a 524.022 mln di euro, in calo dell'8,9% rispetto alle previsioni definitive (la diminuzione era stata dell'11% nel 2007) e corrispondenti all'81,6% della massa spendibile (nel 2007 tale rapporto era pari al 76,2%).

## Analisi economica degli incassi tributari

(milioni di euro)

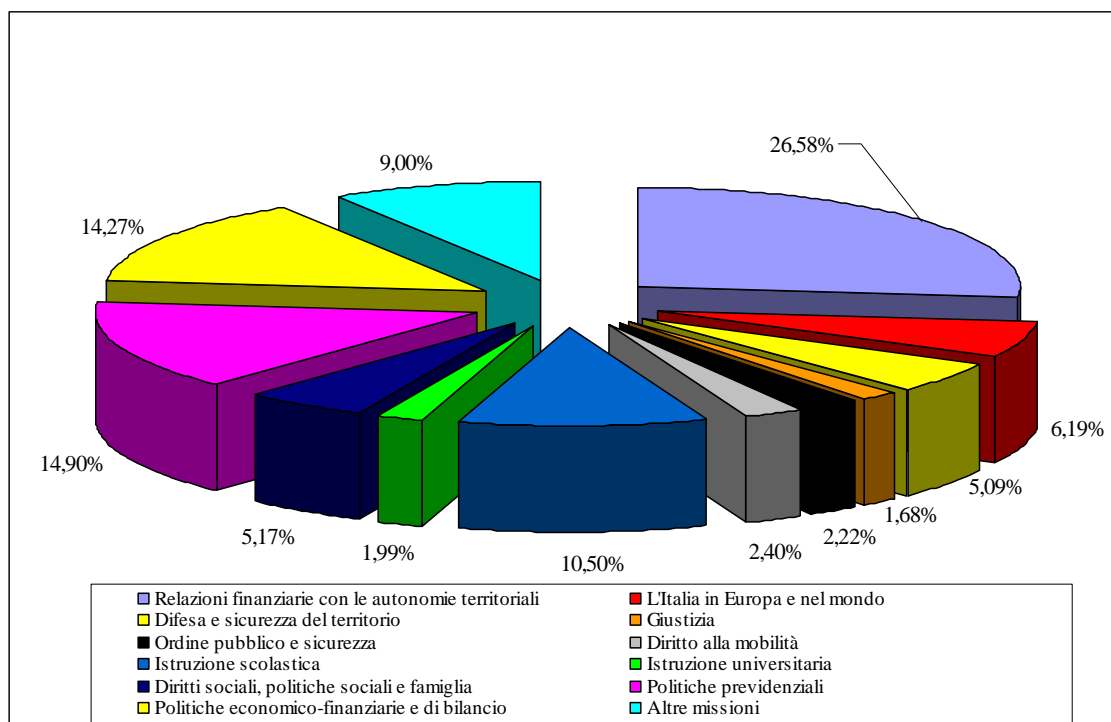
Tributi	2007	2008	Var % 2008/2007
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>417.843</b>	<b>422.639</b>	<b>1,1%</b>
Imposte sul patrimonio e sul reddito	223.797	232.371	3,8%
Tasse ed imposte sugli affari	144.471	142.599	-1,3%
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	27.727	26.178	-5,6%
Monopoli	10.048	10.176	1,3%
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	11.800	11.315	-4,1%
<b>ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>26.441</b>	<b>30.570</b>	<b>15,6%</b>
Proventi speciali	797	777	-2,5%
Proventi di servizi pubblici minori	2.898	2.940	1,4%
Proventi dei beni dello Stato	242	398	64,5%
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.935	2.715	-7,5%
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.021	5.158	28,3%
Ricuperi, rimborsi e contributi	13.114	16.243	23,9%
Partite che si compensano nella spesa	2.434	2.339	-3,9%
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>6.111</b>	<b>2.155</b>	<b>-64,7%</b>
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	3.625	107	-97,0%
Ammortamento di beni patrimoniali	163	186	14,1%
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	2.323	1.862	-19,8%
<b><u>ENTRATE FINALI</u></b>	<b>450.395</b>	<b>455.364</b>	<b>1,1%</b>
<b>ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	<b>182.747</b>	<b>222.489</b>	<b>21,7%</b>
<b><u>ENTRATE COMPLESSIVE</u></b>	<b>633.142</b>	<b>677.853</b>	<b>7,1%</b>

### **2.3.2 Spese finali per missioni**

Rinviando alle considerazioni introduttive svolte nel paragrafo 2.2.3 in rapporto alle implicazioni della nuova strutturazione del bilancio per missioni e programmi sulla confrontabilità dei dati qui esposti con quelli contenuti nei paragrafi sulle spese finali per funzioni obiettivo presenti nei *dossier* relativi agli esercizi precedenti il 2008, si evidenziano qui le missioni che hanno maggiormente inciso sul bilancio dello Stato. Si tratta - come è d'altronde prevedibile - delle medesime missioni che si erano già segnalate in sede di analisi degli impegni: le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (che hanno assorbito quasi il 27% delle risorse), le politiche previdenziali e quelle economiche-finanziarie-di bilancio (entrambe vicine al 15%) e l'istruzione scolastica (che ha pesato per il 10,5%).

## Analisi delle spese finali per le principali missioni (Dati di cassa)

Principali missioni	Pagamenti	Rapporti percentuali
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	118.125	26,58%
L'Italia in Europa e nel mondo	27.518	6,19%
Difesa e sicurezza del territorio	22.625	5,09%
Giustizia	7.462	1,68%
Ordine pubblico e sicurezza	9.871	2,22%
Diritto alla mobilità	10.684	2,40%
Istruzione scolastica	46.685	10,50%
Istruzione universitaria	8.837	1,99%
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	22.993	5,17%
Politiche previdenziali	66.242	14,90%
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	63.410	14,27%
Altre missioni	39.999	9,00%
<b>Totale</b>	<b>444.451</b>	<b>100,00%</b>



\* Non è stata considerata la missione "debito pubblico".

### **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 463.067 (430.279 nel 2007) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 60.956 (45.683 nel 2007) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti le spese di funzionamento hanno registrato pagamenti per 90.875 (85.858 nel 2007) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 78.546 (72.865 nel 2007) milioni di euro. L'andamento delle spese di funzionamento risulta pertanto interamente ascrivibile alle spese per il personale. Estremamente rilevante, poi, l'importo dei pagamenti per trasferimenti correnti a PP.AA., pari a 198,6 mld di euro, nell'ambito dei 276,3 mld di euro erogati per interventi (nel complesso tali trasferimenti hanno raggiunto i 203,4 mld di euro).

Nell'ambito delle spese in conto capitale le voci più rilevanti sono rappresentate dai contributi agli investimenti, che si attestano sui 24.970 milioni di euro di pagamenti (22.274 nel 2007), i contributi agli investimenti alle imprese, pari a 9.569 mln di euro, in crescita dai 10.698 milioni pagati nel 2007, gli altri trasferimenti in conto capitale (10.275 mln nel 2008 a fronte dei 4.798 nel 2007) e le acquisizioni di attività finanziarie (8.826 mln di euro nel 2008 a fronte dei 753 mln nel 2007).



## Analisi economica dei pagamenti negli esercizi

(milioni di euro)

Pagamenti	2007	2008	Var % 2008/2007
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>430.279</b>	<b>463.067</b>	<b>7,6%</b>
Redditi da lavoro dipendente	82.528	87.967	6,6%
Consumi intermedi	11.542	10.782	-6,6%
Imposte pagate sulla produzione	4.574	4.886	6,8%
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	189.922	203.420	7,1%
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	6.189	4.586	-25,9%
Trasferimenti correnti a estero	2.496	1.880	-24,7%
Interessi passivi e redditi da capitale	68.846	79.996	16,2%
Poste correttive e compensative	43.667	48.617	11,3%
Trasferimenti correnti a imprese	5.605	4.781	-14,7%
Risorse proprie CEE	14.410	15.500	7,6%
Ammortamenti	163	186	14,1%
Altre uscite correnti	337	466	38,3%
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>45.683</b>	<b>60.956</b>	<b>33,4%</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.483	6.283	-3,1%
Contributi agli investimenti	22.274	24.970	12,1%
Contributi agli investimenti ad imprese	10.698	9.569	-10,6%
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	136	118	-13,2%
Contributi agli investimenti a estero	541	915	69,1%
Altri trasferimenti in conto capitale	4.798	10.275	114,2%
Acquisizioni di attività finanziarie	753	8.826	1072,1%
<b><u>TOTALE</u></b>	<b>475.962</b>	<b>524.023</b>	<b>10,1%</b>
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>166.990</b>	<b>187.853</b>	<b>12,5%</b>
<b><u>TOTALE COMPLESSIVO</u></b>	<b>642.952</b>	<b>711.876</b>	<b>10,7%</b>

## 2.4 Residui

Il conto dei residui, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2008 e quindi in relazione alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui attivi per 143.878 (134.449 nel 2007) milioni di euro e passivi per 92.042 (120.875 nel 2007) milioni di euro, pari a 51.836 milioni (nel 2007 l'eccedenza attiva era pari a 13.574 milioni di euro).

I dati quantitativi riportati nella relazione illustrativa segnalano che si sono determinate economie di gestione pari a 2.339 mln di euro e somme perente ai fini amministrativi per 8.344 mln di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 10 mln di euro, determinandosi, pertanto, complessivamente una diminuzione dei residui passivi pari a 10.673 mln di euro (40.113 nel 2007).

Nel corso dell'esercizio la situazione sopra delineata si è modificata dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 121.469 mln e di resti passivi per 81.369.

Dei residui attivi pregressi accertati nell'esercizio 17.391 milioni di euro (erano 14.563 nel 2007) sono stati incassati e 104.078 milioni di euro (80.040 nel 2007) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati 48.015 milioni di euro risultano essere stati pagati (46.819 milioni di euro nel 2007) e 33.354 milioni (stabili rispetto all'anno precedente) sono invece rimasti da pagare<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> I dati appena esposti sono desunti dalla relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

Al riguardo occorre sottolineare il permanere anche per l'esercizio in esame di una rilevante quota di residui attivi proveniente dagli esercizi pregressi. Va tuttavia rilevato che "l'esercizio 2008 fa, per la prima volta dopo molti anni, registrare l'arresto del progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili, con la giustificazione dell'accresciuta capacità di riscossione dei ruoli a seguito della riforma del sistema di riscossione"<sup>23</sup>.

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2008 ha prodotto residui attivi per 59.774 (in calo rispetto ai 63.839 nel 2007) milioni di euro e passivi per 56.686 milioni di euro (58.413 milioni nel 2007), con un'eccedenza attiva di 3.088 milioni (era di 5.426 mln nel 2007).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2008, sulla base della tabella 1 della relazione al disegno di legge si osserva una misura pari al 56,44% (44,9% nel 2007), da imputare alle spese di parte corrente, a fronte del 42,43% (50% nel 2007) da ricondurre alle spese in conto capitale ed all'1,13% (5,1% nel 2007), da ricondurre al rimborso di passività finanziarie.

Per le spese correnti, rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari al 71,8% di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari al 10,2%) ed oneri comuni (pari al 16,1%),

---

<sup>23</sup> V. CORTE DEI CONTI, *Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2008*, vol. I, pag 127. Proprio in merito alla effettiva rappresentatività del dato relativo ai residui attivi giova ricordare che la Corte dei conti ha asserito che "l'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti comportano una loro sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo nonostante i rimedi normativamente previsti per la riduzione dei crediti in relazione al loro grado di esigibilità. D'altronde, anche nel 2007 la gran parte (79,2%) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate necessariamente a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato". (*Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2007*, vol. I, pag. 84).

mentre tra i residui di nuova formazione relativi a spese in conto capitale, nell'ambito della voce investimenti, si segnalano i contributi agli investimenti (pari al 27,6% dei residui di nuova formazione di conto capitale), i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 14,9%) e gli altri trasferimenti in conto capitale (pari al 23,9%).

Al 31 dicembre 2008 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 163.852 (143.878 nel 2007, dato a sua volta in crescita del 7% rispetto al 2006) milioni di euro (+ 13,9%), e quello dei passivi a 90.040 milioni di euro (92.356 nel 2007 e 120.875 del 2006), con un'eccedenza attiva complessiva di 73.812 milioni, dovuta in grandissima parte alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi 2007 e precedenti (come già riportato, infatti, l'eccedenza attiva, per i soli residui di nuova formazione, ammonta a 3.088 mln di euro) (cfr. tabella 5).

Di particolare rilievo il dato inerente i residui attivi pregressi, aumentati del 30% rispetto all'esercizio precedente (dopo che nel 2007 erano a loro volta aumentati del 14,4% rispetto al 2006) e sulle cui implicazioni sarebbe opportuna una riflessione.

Le eccedenze in conto residui per le quali viene proposta la sanatoria a livello di unità previsionale di base con l'articolo 7 concernono principalmente i contributi per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato e contratti per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti, di collegamenti ferroviari con aree metropolitane e di sistemi di trasporto rapido e di massa per 9,4 mln di euro.

In rapporto al fenomeno delle eccedenze in conto residui la relazione illustrativa ne individua la causa, in via generale, nella mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni provinciali del tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa fissa insoluti al 31 dicembre 2007, con la conseguente impossibilità di riportare nel conto dei residui dell'anno successivo le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati<sup>24</sup>.

---

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

## Tabella n. 5

### CONTO DEI RESIDUI (milioni di euro) Residui esercizio 2007 e precedenti

	Residui al 1° gennaio 2008	Residui accertati (al lordo degli incassi e dei pagamenti)	Risultati della gestione (al netto di incassi e pagamenti) 31 dicembre 2008
Residui attivi	143.878	121.469	104.078*
Residui passivi	92.042	81.369	33.354**
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	51.836	40.100	70.724 (A)

### Residui di nuova formazione esercizio 2008

Residui attivi	-	-	59.774
Residui passivi	-	-	56.686
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	3.088 (B)

### Residui complessivi (precedenti e nuovi) a fine esercizio 2008

Residui attivi	-	-	163.852
Residui passivi	-	-	90.040
Eccedenza (passiva segno -; attiva segno +)	-	-	73.812 (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 2008 è stata superiore del 2,06 per cento rispetto a quella del 2007.

Nel 2008 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.504,3 miliardi, a fronte dei 1.474 miliardi del 2007, con un peggioramento di circa 30,3 miliardi di euro (a fronte dei 55,1 mld registrati nel 2007 sul dato 2006), dovuto al notevole aumento delle passività, passate da 2004,2 miliardi di euro nel 2007 a 2.123,4 miliardi di euro nel 2008, solo parzialmente compensato dall'incremento delle attività, passate da 530,2 miliardi di euro nel 2007 a 619,1 miliardi nel 2008. Il risultato denota una situazione patrimoniale di squilibrio inferiore rispetto al precedente esercizio e conferma la variazione in diminuzione del peggioramento patrimoniale dell'anno 2007 dopo il picco negativo registrato nel 2006. I citati risultati patrimoniali nel periodo 2001-2008 sono riassunti di seguito:

*(mln di euro)*

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
- 49.127	- 39.678	- 53.618	- 32.124	- 15.213	- 64.834	- 55.118	- 30.322

Dall'analisi delle risultanze complessive si evince che sul peggioramento patrimoniale complessivo, pari a -30.322 milioni di euro, hanno influito il peggioramento derivante dalle operazioni

patrimoniali con riflesso sul bilancio per 27,302 milioni di euro, la diminuzione degli elementi patrimoniali per 2,711 milioni di euro, e il lieve peggioramento apportato dalla gestione del bilancio di cui all'articolo 4 del disegno di legge in questione, pari a 309 milioni di euro<sup>25</sup>.

In sintesi, come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio e in aderenza quindi alle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 279 del 1997, che, si ricorda, prevede la presentazione del 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<sup>26</sup>

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di comprendere in dettaglio la distribuzione dell'incremento degli elementi attivi del conto del patrimonio e dell'aumento più che compensativo degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2008 di circa 30.322 milioni di euro.

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano il 78,57% del totale, si assestano nel 2008 a 486.384 milioni di euro, con

---

<sup>25</sup> Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennali (+61.168 mln), nonché all'incremento dei residui passivi perenti di parte corrente (+992 mln) ed in misura maggiore a quelli in conto capitale (+2.878 mln). Rispetto all'esercizio precedente l'aumento (+357 mln) della voce altri debiti diversi non risulta rilevante. Contribuiscono a contenere l'incremento complessivo la diminuzione dei "prestiti esteri" (-3.834 mln), dei certificati di credito del tesoro (-4.083 mln) e di "altri" debiti (-6.307 mln).

<sup>26</sup> Prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2008*.



un aumento di 68.978 milioni di euro rispetto al precedente esercizio finanziario, mentre le passività finanziarie aumentano di 119.205 milioni di euro e si attestano nel 2008 a 2.123.383 milioni di euro<sup>27</sup>.

Nel dettaglio è da registrarsi un incremento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 59.334 milioni di euro, dovuta principalmente all'aumento della componente dei crediti di tesoreria per un importo pari a 39.361 milioni di euro e in misura inferiore all'aumento dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un valore di 11.557 milioni di euro, nonché all'incremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione pari a 8.416 milioni di euro<sup>28</sup>.

Le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita rispetto al 2007 di 9.644 milioni di euro grazie agli incrementi di tutte le sue componenti. Infatti, ad un aumento di 7.811 milioni di euro delle anticipazioni attive, si accompagna un incremento delle azioni ed altre partecipazioni per un importo di 1.795 milioni di euro e degli altri conti attivi per 38 milioni di euro<sup>29</sup>.

Le attività non finanziarie prodotte che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, denotano un incremento di 19.139 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte,

---

<sup>27</sup> In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, risultato in netto aumento (incremento di 64,9 mld), consegue all'incremento del debito fluttuante per circa 17,9 mld di euro e all'incremento del debito redimibile che è passato da 1.177,9 mld di euro del 2007 a 1.224,8 mld di euro del 2008, segnando un aumento di 46,9 mld di euro circa. Sostanzialmente, il peggioramento delle passività finanziarie è dovuto principalmente all'incremento delle voci debiti di tesoreria (+73,4 mld di euro) e debiti redimibili (+46,9 mld di euro).

<sup>28</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rendiconto generale dello Stato 2008, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.5.

<sup>29</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rendiconto generale dello Stato 2008, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.13.

che comprendono beni immobili, segnano un aumento di soli 766 milioni di euro<sup>30</sup>.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 119.205 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento sia della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per +51.404 mln di euro (in particolare, si evidenzia la notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per +61.168 mln di euro) che di quella delle passività finanziarie a breve termine (+71.065 mln di euro) e, in particolare, ai debiti di tesoreria aumentati rispetto al precedente anno di +73.382 mln di euro<sup>31</sup>. Risulta, invece, in controtendenza la variazione delle anticipazioni passive, diminuite di -3.265 mln di euro.

---

<sup>30</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Rendiconto generale dello Stato 2008, Conto Generale del Patrimonio dello Stato, Prospetto II.19.A e seguenti.

<sup>31</sup> L'incremento dei debiti di tesoreria, solo parzialmente compensato dall'aumento dei crediti di tesoreria pari a 39.361 mln di euro, ha portato ad un peggioramento della situazione del Tesoro, il cui saldo si è deteriorato di -34.021 mln di euro.

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

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

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

I dati di sintesi del rendiconto generale dello Stato 2008 evidenziano un peggioramento degli andamenti gestionali, che hanno interessato sia la gestione di competenza che le dinamiche di cassa.

Anzitutto, in ordine alle risultanze gestionali complessive dell'esercizio 2008, l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un disavanzo della gestione della competenza al netto delle partite finali. Esso torna ad esprimere un valore assoluto di segno negativo, dopo due anni di risultati positivi, attestandosi su un saldo negativo delle partite finali di competenza pari a -37.991 milioni.

Del pari, anche il relativo saldo di cassa espone un risultato di segno negativo (-68.657 milioni), più ampio (+168,6 per cento) rispetto a quello del precedente esercizio 2007 (-25.565 milioni).

Un peggioramento si è registrato nel 2008 anche sulla competenza per il saldo delle partite finali, depurato però delle operazioni finanziarie, che, dopo un biennio di valori positivi, si ripresenta in *deficit*, con un indebitamento netto pari a -30.197 milioni. Sul versante della cassa, lo stesso differenziale ha segnato un incremento del divario negativo pari a -61.694 milioni, a fronte dei -27.136 milioni di disavanzo registrati nel 2007.

Anche sul versante del risparmio pubblico, è da evidenziare che esso segna nel 2008 una contrazione di circa il 60 per cento, pur rimanendo comunque di segno positivo in termini di competenza (da 56.361 a 22.880 milioni), mentre l'omologo saldo, espresso in termini di cassa, evidenzia un risultato negativo (-9.856 milioni), dopo avere segnato valori positivi sia nel 2006 che nel 2007.

In termini di competenza il 2008 ha registrato anche un netto peggioramento del ricorso al mercato, in misura pari al 43,9 per cento rispetto all'analogo risultato di saldo ottenuto nel 2007. Tale regressione del risultato è attestata dal saldo del ricorso al mercato (di competenza), che si attesta nell'anno al livello di 222.798 milioni, ossia sul valore più elevato degli ultimi cinque anni<sup>32</sup>; per contro, il corrispondente saldo, espresso invece in termini di cassa, arriva a toccare i 256.510 milioni, con un deterioramento solo lievemente inferiore, e pari al 33,2 per cento, rispetto al 2007.

Al riguardo, va chiarito che la misura in parola esprime la somma algebrica di tutti gli impegni di spesa e di tutti gli accertamenti di entrata, ivi compresi quelli riferiti ad entrate di tipo patrimoniale, le quali, riferite all'indebitamento, sostanziano assunzioni di mutui o emissione di titoli di Stato di durata superiore all'anno.

Nel 2008 è inoltre da registrare anche una sostanziale corrispondenza a consuntivo tra ricorso al mercato (222.278) e il titolo IV delle entrate (accensione prestiti, pari a 222.249) in termini di competenza, allorché, invece, nel 2007 si era registrato un valore più

---

<sup>32</sup> L'andamento del ricorso al mercato nel precedente quinquennio, in termini di competenza, è stato il seguente: nel 2003, esso si attesta a 262.916 milioni di euro; nel 2004, a 214.084 milioni di euro; nel 2005, a 203.523 milioni di euro; nel 2006, a 150.671 milioni di euro; nel 2007, a 154.874 milioni di euro. In termini di cassa, l'andamento è stato invece il seguente: nel 2003, esso si attesta a - 294.005 milioni di euro; nel 2004, a 217.328 milioni di euro; nel 2005, a 222.853 milioni di euro; nel 2006, a 189.662; nel 2007, a 192.556 milioni di euro;

marcatamente superiore di quest'ultimo rispetto al ricorso al mercato, sempre in termini di competenza, cioè rispetto agli impegni assunti in relazione ai tre titoli di spesa.

Sul versante della cassa, il 2008 ha registrato incassi per operazioni finali ammontanti a 455.364 milioni di euro, pari al 98,3 per cento delle previsioni definitive ed al 71,9 per cento della massa acquisibile, in sostanziale linea rispetto a risultati gestionali registrati nel 2007, allorché, a fronte di entrate in valore assoluto pari a 450.395 milioni di euro, si era registrata una percentuale di incassi pari al 98,1 per cento delle previsioni definitive ed al 73,3 per cento della massa acquisibile.

In tale dinamica si segnalano, in particolare, per un verso, a fronte del lieve incremento del gettito tributario (titolo I) in valore assoluto, che si è attestato a 422.639, pari al 91,2 per cento degli incassi finali complessivi, il dato di un -1,6 per cento sull'analogo risultato percentuale conseguito nel 2007 (erano stati 417.843 milioni di euro nel 2007, pari al 92,8 per cento degli incassi complessivi, allorché già si era registrato il +4,8 per cento rispetto al 2006) e, dall'altro, la netta riduzione degli incassi derivanti da alienazione di beni patrimoniali (titolo III), che sono stati pari a 2.145 milioni di euro (erano stati 6.110 milioni di euro nel 2007, allorché si era registrato un notevole incremento rispetto al 2006).

Inoltre, per i flussi delle entrate, per quanto concerne gli accertamenti, si registra nell'anno la fine della crescita nominale registrata negli anni precedenti con un -0,39 per cento rispetto al 2007 (-1.925 milioni in valore assoluto), essendo gli stessi passati da 499.671 milioni nel 2007 a 497.746 milioni (a fronte di +4,09 per

cento e +19.628 milioni segnati nel 2007 rispetto al 2006, e al +11,11 per cento e +48.010 milioni, registrati nel 2006 rispetto all'anno 2005).

Nell'ambito dell'arresto della positiva dinamica registrata negli ultimi anni delle entrate finali in valore assoluto si evidenzia, in particolare, sia la notevole diminuzione delle entrate del titolo III (che sono passate da 6.121 a 2.182 milioni) che l'invarianza delle entrate *extra* tributarie (pari a 49.400 milioni, a fronte di 49.382 dell'esercizio precedente), oltre alla scarsa crescita nominale - in percentuale, appena superiore allo zero - delle entrate tributarie del titolo I (+0,45 per cento e +1.997 milioni rispetto al 2007, a fronte del +3,45 per cento e +14.805 milioni di tale anno rispetto ai dati del 2006).

Dal lato della spesa, invece, il 2008 ha registrato pagamenti per operazioni finali pari a 524.021 milioni di euro, equivalenti al 91,6 per cento delle corrispondenti autorizzazioni ed al 81,6 per cento della massa spendibile (erano stati 475.960 milioni nel 2007, equivalenti all'89 per cento delle corrispondenti autorizzazioni ed al 76,5 per cento della massa spendibile). Il ritmo di realizzazione delle spese finali si attesta quindi - pur considerando i residui di nuova formazione - su di una percentuale complessiva pari all'83,7 per cento (tale percentuale era stata dell'81,2 per cento nel 2007, che era già in netto aumento rispetto al 78,2 per cento registrato nel 2006) evidenziando una certa accelerazione delle procedure di erogazione.

Tuttavia, ai fini di una analisi significativa degli andamenti registrati sotto il profilo della cassa, analogamente agli altri anni, il riscontro delle risultanze di bilancio va necessariamente integrato alla luce degli andamenti registrati dai singoli titoli di entrata e di spesa nel

2008, con i relativi dati di incassi/ pagamenti registrati dai flussi di tesoreria in tale anno.

In proposito, facendo ricorso ai dati contenuti nel *Movimento generale di Cassa*<sup>33</sup> e ferma rimanendo la difficoltà di una puntuale raffrontabilità di tali dati con quelli desumibili dalle risultanze a consuntivo tratte dal bilancio in termini di entrate/uscite, è però senz'altro indicativo che il saldo di esecuzione del bilancio per il 2008, attraverso cui si misura il *quantum* del ricorso alla tesoreria da parte della gestione di cassa di bilancio, al netto della gestione dei prestiti, abbia registrato nell'anno un valore negativo, come nel 2007, ma in marcato aumento rispetto a tale anno e pari a 34.021 milioni di euro<sup>34</sup>.

Se lo scorso anno si era registrato solo un lieve incremento rispetto agli anni ancora precedenti del cd. "saldo di esecuzione" del bilancio, allorché si confermava, comunque, la tendenza ad una netta diminuzione di tale saldo (negativo) sulla gestione di cassa del settore statale, il 2008 registra, invece, nuovamente un incremento di tale saldo.

Indicativo ad esempio di tale inversione è il risultato registrato dal risparmio pubblico, che misura la differenza tra le sole entrate e spese correnti, così come si trae dal Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 2008, che torna a segnare un valore negativo dopo il segno

---

<sup>33</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2008, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimenti generali di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2008, pagina 912 .

<sup>34</sup>Nel 2007 il sussidio della tesoreria alla gestione del bilancio era stato infatti pari a 9.808 milioni di euro, mentre, nel 2006, si era registrato un saldo negativo pari a circa 7.535 milioni di euro, che rappresentava comunque un netto "miglioramento" - in termini di attenuazione della scopertura della gestione di cassa del bilancio - alla luce del ben più elevato saldo di segno negativo segnato nel 2005, in misura pari a 27.474 milioni di euro. Nel dettaglio, la situazione dei movimenti di tesoreria derivanti dal bilancio al 31 dicembre 2008 ha segnato, a fronte di entrate finali complessive registrate nell'anno pari a 455.363 milioni di euro, uscite complessive finali pari a 524.021 che, al netto della gestione dei prestiti pari ad incassi per 222.489 milioni di euro ed a rimborsi per 187.852 milioni di euro, hanno determinato il citato saldo di - 34.021 milioni.

positivo registrato nel 2007, con un *surplus* di esborsi rispetto agli introiti che nel complesso, nel biennio, raggiunge i circa 20 miliardi di euro (da +14,1 a -5,9 mld di euro), senza considerare le partite finanziarie.

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

In tal senso, però, merita una sottolineatura il fatto che dalla ricognizione del Movimento generale di cassa del 2008, così come tratta dal Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre scorso, si evidenzia che, per la parte corrente, lo squilibrio della gestione di incassi e pagamenti del bilancio ha comunque registrato ancora un lieve incremento delle entrate tributarie di 7.5 mld di euro rispetto al 2007 (dopo che, in tale anno, si era registrato invece un incremento di +18,6 mld di euro rispetto al 2006), che si è accompagnato peraltro anche ad un netto incremento di 4,1 mld degli introiti delle entrate extratributarie, che invece erano in costante calo sin dal 2005. Tuttavia, il netto incremento registrato nei pagamenti correnti rispetto al 2007 - con flussi pari un + 31,7 mld - ha di per sé riportato ad un risparmio pubblico di segno negativo, pari a circa 5,97 mld di euro; mentre, nel 2007 lo stesso saldo era stato, invece, di segno positivo, e pari a 14,1 mld di euro.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> In proposito, si segnala che il dato riportato nel Prospetto 1 (Movimento generale di cassa) allegato al Conto del patrimonio non reca la specifica indicazione del saldo di parte "corrente" (risparmio pubblico) indicando il solo saldo netto tra entrate/spese "finali" (corrente +capitale al netto partite finanziarie) pari a -68.657 milioni di euro, in sensibile aumento rispetto ai -25.565 milioni di euro registrati nel 2007, mentre il Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2008, pubblicato nel febbraio scorso, evidenziava un risparmio pubblico realizzato nell'anno pari a -5.997 milioni di euro (+14.125 e +5.139 milioni di euro, nel 2007 e nel 2006) ed un saldo da finanziare complessivo di - 64.789 milioni di euro (- 25.457 milioni di euro nel 2007, a fronte di -30.925 milioni di euro nel 2006), con una differenza di circa 3.868 milioni di euro (108 milioni di euro nel 2007 e 588 milioni di euro nel 2006) rispetto al saldo da finanziare definitivo, indicato nel Conto del Patrimonio. Tale discrasia può essere in ogni caso interamente imputata alla gestione delle spese/entrate finali, dal momento che, invece, i dati dei flussi di cassa generati dalla gestione finanziaria (accensione/rimborso prestiti), sono rimasti sostanzialmente inalterati nella rappresentazione indicata dal Prospetto 1 del Conto del Patrimonio, rispetto a quella indicata dal Conto riassuntivo tesoro di febbraio 2008.

In ogni caso, informazioni di dettaglio si ritraggono da confronto degli incassi e dei pagamenti registrati per i singoli titoli nel 2008, a fronte di quelli segnati nel 2007, nel 2006 e nel 2005, come rappresentati nel Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2008. Infatti, ad un raffronto tra i dati contenuti nel Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2007 con quelli registrati nell'analogo documento nel 2008, emerge un minore incremento segnato nel 2008 degli incassi relativi al titolo I delle entrate (tributarie) in termini di competenza, pari a solo +4.755 (erano +16.585 milioni di euro nel 2007 e +36.638 milioni di euro nel 2006, rispetto agli anni precedenti), a fronte di un incremento di 2,7 miliardi degli incassi in conto residui rispetto al 2007 ( lo stesso dato era stato di + 2 miliardi nel 2007 rispetto al 2006, e di - 2 miliardi di euro nell'anno precedente rispetto al 2005), con una dato "complessivo" di incremento netto del gettito segnato nell'anno, pari a solo +7.531 ( +18.606 era stato l'incremento nel 2007 rispetto al 2006, allorché invece si era registrato un incremento di +34.171 milioni rispetto al 2005). Gli andamenti registrati dalle entrate



Il peggioramento sul versante della gestione corrente registrato alla fine del 2008, ha dunque ulteriormente gravato l'impatto al solito negativo prodotto invece dai flussi complessivamente originati dalle entrate/spese finali sulla tesoreria, comprensivo delle partite in conto capitale, per cui si è registrato comunque un saldo netto da finanziare, in termini di cassa, al netto del titolo III delle entrate e II delle spese, di segno negativo e in netta crescita rispetto al 2007, pari a circa 64.789 milioni di euro (era stato di 25.457 nel 2007, dato questo in calo rispetto ai 31.512 milioni di euro registrati nel 2006).

Tale disavanzo è stato compensato dal saldo della gestione strettamente finanziaria (rimborso/accensione prestiti, titoli IV di entrate e III delle spese), che ha invece registrato un marcato afflusso di risorse in *surplus* pari a +33.661 (+15.807 milioni di euro nel 2007 sul 2006, e +23.977 nel 2006 sul 2005) risultandone, conseguentemente, finanziata a carico delle sole giacenze di tesoreria - ivi incluso il conto di disponibilità del Tesoro presso la banca centrale - la sola quota "residua" del fabbisogno, pari a 31.128 di euro.

Dato, quest'ultimo, che come si segnalava costituisce comunque in sensibile aumento, sia rispetto ai 9.650 milioni registrati nel 2007 che rispetto ai 7.535 milioni di euro registrati nel 2006.

Infine, un'ultima annotazione si formula in merito alle stesse evidenze dei macrodati riportati nel Movimento generale di cassa, rappresentativi della situazione dei flussi finanziari, circa l'impossibilità rilevata da parte dell'organo di controllo di procedere ad una puntuale ricostruzione attraverso l'Allegato P (Conto speciale del "dare e avere" dell'istituto di emissione, quale concessionario dei servizi di tesoreria dello Stato), non corrispondendo i dati di incassi e pagamenti registrati dal bilancio con quelli riportati dal conto del Dare e dell'Avere del tesoriere<sup>36</sup>.

---

extratributarie mostrano, invece, un netto incremento che inverte l'andamento in calo iniziato nel 2005. In particolare, si registra un incremento di incassi di 4.171 milioni di euro in conto competenza, a fronte di -40 milioni di euro di incassi in conto residui, con un risultato complessivo netto di 4.131 milioni di euro in più rispetto al 2007.

Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "*Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2007*" e "*Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2007*" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2007, Supplemento straordinario alla G.U. del 25 febbraio 2008, pagina 7-15 e 30 e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetto "*Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2006*" e "*Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2006*" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2006, in Supplemento straordinario alla G.U. del 20 febbraio 2007, pagina 7-15 e 30; SENATO DELLA REPUBBLICA, Rendiconto generale dello Stato 2007, Conto del Patrimonio, Prospetto n. 1, pagina 780; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, prospetti "*Incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica nel 2008*" e "*Pagamenti di bilancio secondo la classificazione economica al 31 dicembre 2008*" in Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2008, Supplemento straordinario alla G.U. del 2 marzo 2009, pagina 7-15 e 28; SENATO DELLA REPUBBLICA, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2008, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "*Movimenti generali di Cassa*" e "*Situazione del Tesoro*" al 31 dicembre 2008, pagina 912.

<sup>36</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Decisione, pag. 6.

### **3.1.2 I progressi conseguiti e le criticità che permangono sul piano contabile**

L'analisi delle risultanze dell'esercizio 2008 consente alcune valutazioni in ordine alla gestione del bilancio statale, sulla base delle regole vigenti, anche alla luce del referto della Corte dei Conti.

Nella precedente relazione, pur segnalando significativi elementi di novità nel percorso di riforma della classificazione del bilancio dello Stato, incentrata nella nuova struttura per missioni e programmi, nonché nel contestuale tentativo di pervenire ad una corrispondente configurazione della legge finanziaria, la Corte aveva già avviato una analisi dei possibili indirizzi di riforma<sup>37</sup>.

Per il rendiconto 2008 l'organo di controllo, pur dedicando una approfondita analisi dei profili concernenti la riforma all'esame del Parlamento della legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, già approvata dal Senato in prima lettura (A.S. 1397 - A.C. 2555)<sup>38</sup>, si è di nuovo soffermata anche su una serie di questioni già segnalate negli ultimi anni, ma che appaiono non di meno meritevoli ancora di approfondimento, proprio al fine di meglio approfondire gli aspetti problematici del loro concreto manifestarsi.

In particolare, in merito ai progressi conseguiti - dopo che nel 2007 il conto del bilancio aveva registrato una sensibile diminuzione

---

<sup>37</sup> Tali rilievi, in particolare, avevano interessato le prime difficoltà dell'avvio della nuova classificazione per missioni e programmi, sebbene il nuovo impianto era stato valutato in modo sostanzialmente positivo, e, comunque, in grado di assicurare a regime un'evoluzione positiva nel governo della finanza pubblica e nei processi di misurazione dei risultati, anche per consentire l'avvio di valutazioni sulle politiche pubbliche. In considerazione della nuova struttura, la Corte aveva provveduto alla modifica in via sperimentale, dell'impostazione della relazione al Parlamento sul rendiconto e sulla finanza pubblica 2007, conferendo ad essa un primo schema per politiche pubbliche, riguardanti per grandi aree omogenee le missioni e i programmi del bilancio, in luogo del tradizionale schema per Ministeri.

<sup>38</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Volume I, pag 367.

del fenomeno delle eccedenze di spesa sulla competenza, (che, a livello di unità previsionali di base, erano passate dai 3.512 milioni nel 2006 a soli 348 milioni complessivi nel 2007, segnalandosi un -90,1 per cento) - si evidenzia nel 2008 un nuovo incremento (da 347 a 652 milioni) del fenomeno sulla competenza a livello di unità previsionali di base, che tuttavia non presenta particolare criticità dal momento che esse erano già risultate oggetto di una notevole compressione nell'anno precedente, grazie a specifiche vicende che avevano riguardato il Ministero dell'istruzione.

Le eccedenze sul conto dei residui sono ammontate invece, complessivamente, a 9,9 milioni di euro.

In entrambi i casi, tali esiti sono stati comunque influenzati ancora principalmente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in cui si concentrano la maggior parte delle eccedenze, sia di competenza (441 milioni) che di cassa (238 milioni).

Il rendiconto 2008 mostra, d'altra parte, una minore eccedenza complessiva invece sul versante della cassa (da 393 a 343 milioni).<sup>39</sup>

Inoltre, sul versante delle entrate - come segnalato dalla Corte dei conti anche negli anni precedenti - anomalie e incongruenze contabili sono state rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni e consistono nella presenza di voci con segno negativo e di importi per

---

<sup>39</sup> Nel complesso, l'eccedenza più rilevante sulla competenza (99,6 milioni) si evidenzia per il Ministero della difesa. Un consistente surplus di spesa interessa il Ministero dell'interno (96,9 milioni sulla competenza e 75 milioni sulla cassa). Eccedenze non marginali si registrano nel Ministero per i beni e le attività culturali (46,7 milioni sulla competenza; 3,5 milioni sulla cassa); nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (28,7 milioni sulla competenza; 9,4 milioni sui residui; 18 milioni sulla cassa); nel Ministero dell'economia e delle finanze (14,6 milioni sulla competenza; 309 mila euro sui residui; 22 mila euro sulla cassa); nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (12,4 milioni sulla competenza e 2 milioni sulla cassa); nel Ministero dello sviluppo economico (11,6 milioni sulla competenza; 96 mila euro sui residui; 6,3 milioni sulla cassa). Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Volume I pagina 80.

le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti<sup>40</sup>, in quanto alle stesse modalità di rettifica sono probabilmente da correlare nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni presenti nel rendiconto, a cominciare dalle insussistenze e dai riaccertamenti, presenti anche negli anni precedenti, di cui non è stata data ancora una puntuale spiegazione.

Si tratta, come già segnalato in passato, della presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano a seguito di una “procedura di compensazione automatica” e di rettifiche manuali successive, conseguenti all’acquisizione di informazioni tardive scollegate dall’applicazione preventiva della procedura automatica.

In proposito, va anzitutto evidenziato che anomalie, in buona parte analoghe, caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza. Con riferimento a quest’ultimo, in particolare, le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui.

Sul punto la Corte riferisce che negli scorsi esercizi era risultata evidente, per il “da riscuotere di competenza”, a fronte del graduale costante ridimensionamento del fenomeno (da - 2.839 milioni nel 2000 a circa -3,2 milioni nel 2007), una sensibile e progressiva

---

<sup>40</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Volume I, Allegato I, pagina 257.

attenuazione del fenomeno, mentre nel 2008 si assiste di nuovo all'incremento degli importi negativi con -34,6 milioni di euro.

Per contro risultano invece notevolmente ridotti nel 2008 gli importi negativi registrati per il “da versare di competenza”, che dopo la riduzione consistente verificatasi nel 2005, 2006 e 2007 (con - 3.476, -3.473 e -3.308 milioni di euro, a fronte di - 22.044 milioni del 2004 e -17.894 milioni del 2003), si riducono ulteriormente, a poco più di -84 milioni.

Rimane dunque stabile la tendenza a decrescere, rispetto al 2004, dell'importo del “da riscuotere residui” dei capitoli/articoli con segno negativo che si approssima nel 2008 a poco più di -676 milioni (erano -677 nel 2007, -734 nel 2006, -1.001 nel 2005, -1.026 nel 2004, -934 nel 2003 e -836 nel 2002): comunque, ben al di sotto degli importi che si erano registrati nel 2000 e 2001 (rispettivamente -2.724 e -6.170).

Per il “da versare residui” il fenomeno, apparso in crescita tra il 2000 e il 2003 (146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di -3.768 milioni nel 2000, aumentati a 171 per -5.952 milioni nel 2001, a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni, lievitato ancora nel 2003 a 397 per -16.393 milioni), si era nuovamente ridimensionato nel 2004, con 293 capitoli e -10.299 milioni; tale fenomeno ha continuato a decrescere sensibilmente tra il 2005 ed il 2007 (con 197 capitoli/articoli per -2.828 milioni nel 2005, 205 per - 1.700 milioni nel 2006 e 243 per -1.455 milioni nel 2007). Tuttavia, nel 2008 si verifica, invece, un nuovo aumento di questo fenomeno,

sia con riguardo al numero dei capitoli/articoli (285) che agli importi (-3.111 milioni)<sup>41</sup>.

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

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

In particolare, si è confermata la presenza di una serie di elementi incongrui, in massima parte già rilevati negli anni passati,

---

<sup>41</sup> All'esame dettagliato delle problematiche emerse sul versante delle entrate è tuttavia dedicato uno specifico allegato alla relazione contenente il referto sul rendiconto 2008, in cui la Corte dei conti si sofferma sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili dell'entrata nel 2008, ed in cui sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla R.G.S., emerge che le discrasie rilevate tra contabilità amministrative dell'entrata e dati finali riportati a rendiconto in termini di "da versare" appaiono essenzialmente riconducibili, sia per la competenza che per i residui, a due ordini di fattori: 1) al momento anticipato dell'acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, che, proprio in virtù dei correttivi automatici introdotti dalla procedura di compensazione, conferisce ai dati prodotti in una prima fase la natura di dati provvisori e di "preconsuntivo" oggetto di correzioni; 2) nella successiva fase di costruzione del consuntivo "finale", che comporta, altresì, una serie di aggiustamenti progressivi, anche manuali, sulla scorta anche degli eventuali, ulteriori elementi informativi tardivamente acquisiti. Ed è proprio a seguito delle ultime fasi di rettifica che l'importo degli accertamenti può risultare non più uguale, ma superiore, a quello dei versamenti, e l'importo dei residui non più pari, ma superiore, a zero. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di controllo, *Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato 2008*, Volume I, Appendice al capitolo II, pag. 264-265.

riassumibili nella categoria delle incongruenze contabili (come importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti) e nelle anomalie interne al rendiconto (come l'emersione per una serie di voci di bilancio di insussistenze o di riaccertamenti, cioè di sopravvenienze passive o attive).

Dal lato delle entrate la Corte dei conti ha rilevato che, per taluni capitoli, si sono riscontrate discordanze dei relativi importi con quelli risultanti nella contabilità delle amministrazioni; che nei capitoli per cui si sono registrati residui attivi risultano in alcuni casi importi diversi da quelli che si ottengono mediante la sottrazione dai residui iniziali dei versamenti effettuati nell'anno in conto residui, aggiungendovi i residui maturati dalla competenza dell'esercizio; che nel riscosso dei residui dell'anno vi sono importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati quale differenza tra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme da versare alla fine dell'esercizio 2006, riportando a zero le differenze negative; residui di versamento (allegato n. 23 al rendiconto) per i quali non risulta se comprendono anche quelli che bilanciavano i residui passivi non più riportati nel conto dei residui attivi, ma nuovamente iscritti nella competenza degli esercizi in cui vengono disposti i relativi pagamenti; che risulta classificato come di riscossione "certa", quantunque ritardata, l'ammontare pari al 100 per cento delle entrate extra tributarie, nonostante l'esiguo grado di realizzo (di cui all'allegato n. 24 al rendiconto); che sussistono capitoli per i quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

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

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

2. la presenza di capitoli per i quali non sono stati contabilizzati come resti iniziali nel rendiconto somme che risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;

3. la presenza di capitoli per i quali si riscontrano come resti da versare iniziali dell'esercizio finanziario somme che non risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente.

4. l'indicazione dei resti da versare diversi da quelli relativi alle somme acquisite direttamente dalle Regioni Sicilia e Sardegna e di pertinenza dello Stato, presenti nell'allegato 23 al rendiconto.

5. il permanere di criticità, a fronte dei progressi compiuti nella classificazione del grado di esigibilità delle entrate tributarie ai sensi dell'art. 268 del R.D. n. 827/1924, nella classificazione dei residui delle entrate extra tributarie acriticamente classificati tutti come di riscossione certa, ancorché ritardata.

6. minori entrate risultanti dal confronto per titolo ed unità previsionali di base, disaggregate per capitoli ed articoli, tra previsioni iniziali e definitive, da una parte, e il totale degli importi versati, da versare e da riscuotere, dall'altra.



Per quanto riguarda la spesa, oltre alle citate eccedenze rispetto alle previsioni definitive di competenza (allegato L), alla consistenza dei residui passivi iniziali ed alle autorizzazioni definitive di cassa, per le quali sussiste - limitatamente alle u.p.b. - l'esigenza di una specifica sanatoria legislativa, la Corte ha dichiarato la non regolarità delle eccedenze di spesa effettuate in mancanza dei relativi stanziamenti in bilancio (allegato L1) e, dunque, in violazione dell'articolo 20 della legge di contabilità.

La Corte ha inoltre dichiarato la non regolarità anche delle risultanze iscritte in unità previsionali di base che comprendono capitoli - dettagliatamente specificati nell'allegato M - in ordine ai quali i relativi decreti di accertamento dei residui (D.A.R.), trasmessi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero delle infrastrutture, non sono stati registrati .

Inoltre, occorre segnalare che, per la prima volta, dopo il deposito della memoria sul rendiconto avvenuto in data 17 giugno 2009, sono intervenuti fatti degni di menzione che hanno indotto il Procuratore generale della Corte dei Conti alla redazione di una memoria aggiuntiva contenente, per l'appunto, alcuni rilievi ulteriori.

Ivi, in particolare, si dichiara la non regolarità sul Conto del bilancio dei capitoli di spesa interessati dai decreti di accertamento dei residui che non sono stati visti e registrati dalla Corte dei conti, così come, in termini analoghi, si dichiara la non regolarità di quella parte del Conto generale del patrimonio cui, specularmente, si riferiscono i residui passivi, di cui al codice n. 14 delle poste irregolari presentate nello stesso Conto del patrimonio.

Nella memoria aggiuntiva in questione viene inoltre formulata la richiesta di dichiarazione di non regolarità di talune parti del Conto generale del Patrimonio, venendo integrata la prima memoria con la richiesta di diniego di regolarità di alcune poste patrimoniali irregolari, che fanno riferimento, particolarmente, ai codici nn. 6 e 10. L'una concerne l'emersione di punti di discordanza fra gestione di tesoreria ed il Conto dei bilancio, in relazione ai debiti e crediti di tesoreria, l'altra invece inerisce ad irregolarità nei residui attivi e, quindi, di specifico interesse del Conto del Patrimonio.

Nelle irregolarità rilevate in ordine al codice n. 6, si fa espresso riferimento alle seguenti poste:

1) a difformità emerse in relazione al dato corrispondente al Servizio di tesoreria provinciale, che risulta discordante rispetto al dato pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2009, con riferimento alla stessa data del 31 dicembre 2008;

2) all'evidenziazione della voce "Pagamenti da regolare", per un importo sensibilmente inferiore rispetto al dato ufficiale pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2009, con riferimento alla stessa data del 31 dicembre 2008;

3) a discordanze emerse nelle giacenze dei Conti correnti, rispetto al dato pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2009, con riferimento alla stessa data del 31 dicembre 2008;

4) a difformità in corrispondenza alla voce "Incassi da regolare", per un totale di gran lunga discordante rispetto al dato pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2009, con riferimento alla stessa data del 31 dicembre 2008;

5) alla discordanza degli importi corrispondenti alla voce Altre gestioni rispetto al dato pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2009<sup>42</sup>.

Tali rilievi forniscono l'occasione per soffermarsi sul richiamato raccordo che intercorre tra le risultanze di cassa esposte dal conto del bilancio e le dinamiche registrate dai flussi della tesoreria del settore statale, per la parte riconducibile alla gestione di bilancio.

Al riguardo, premesso che una sia pure approssimativa idea della dinamica complessiva generata dalla gestione del bilancio sui reali flussi di cassa è chiaramente desumibile solo dal puntuale monitoraggio degli effetti che questa ha prodotto sulla situazione della tesoreria - nelle sue varie componenti, ora quale comparto "affluente" di risorse, ora quale "utilizzatore" di risorse ivi giacenti -, appare evidente che le risultanze di saldo di cassa riportate nel provvedimento risentono delle svariate e consistenti limitazioni che, come è noto, operano nel raccordo tra dati di tesoreria e dato registrati dalla cassa del bilancio, come peraltro attestano i rilievi dianzi indicati nella memoria aggiuntiva presentata dal Procuratore generale della Corte dei conti.

Nello specifico, ferma restando la criticità di tutti i rilievi formulati dalla Corte dei conti, appare tuttavia di particolare portata informativa il dato relativo alla voce incassi da regolare (n. 4) che, dal

---

<sup>42</sup> Nella memoria aggiuntiva, il codice n. 10 fa invece riferimento alle irregolarità dei residui attivi, che comportano riflessi sulle stesse poste del Conto generale del patrimonio. Le poste ivi da dichiararsi irregolari sono le seguenti: 1) Entrate correnti (residui attivi da versare), per un totale di 25.639.353.214,77; 2) Entrate in conto capitale (residui attivi da versare), per un totale di 429.923.028,05; 3) Entrate da riduzione di attività finanziarie (residui attivi da versare), per un totale di 18.059,01 ; 4) Entrate correnti (residui attivi da riscuotere), per un totale di 134.880.710.283,68; 5) Entrate in conto capitale (residui attivi da riscuotere), per un totale di 2.820.107.856,48; 6) Entrate da riduzione di attività finanziarie (residui attivi da riscuotere), per un totale di 81.436.803,55. Corte dei conti, Memoria aggiuntiva del Procuratore generale della Corte dei Conti, Allegato annesso alla requisitoria formulata nel *Giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2008*, pag. 1-2.

conto di tesoreria al 31 dicembre 2008, come desunto dal Conto riassuntivo tesoro pubblicato in G.U. del 3/3/2009, ammontavano a circa 431 milioni di euro e che, invece, nel conto del Patrimonio aggiornato ora in esame, ammonterebbero a circa 3,1 miliardi di euro.

Si tratta di una discrasia che meriterebbe di essere chiarita.

Nell'occasione giova ribadire che la reale rappresentatività del saldo di cassa, come risultante delle risultanze della gestione del bilancio annuale, può avere completa ed immediata significatività solo nella misura in cui in esso sono riflesse tutte le movimentazioni di tesoreria concernenti ordinativi di pagamento che siano riconducibili a stanziamenti in esso iscritti nella competenza/residui dell'anno. Va da sé che esso, allo stato, risente delle gestioni che, avvalendosi dell'operatività di conti correnti e contabilità speciali di tesoreria, ad oggi materializzano la gestione di stanziamenti di bilancio al di "fuori" della relativa disciplina.

#### **3.1.4. Le criticità gestionali rilevate dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti su alcune voci di spesa nell'ambito di un'indagine ad hoc riferita al 2008 (Delibera n. 11/209/G)**

Va segnalata l'ulteriore novità per cui mentre negli altri anni le principali criticità gestionali formavano oggetto di una specifica analisi all'interno del referto sul Rendiconto, per l'esercizio 2008, la Corte di conti ha invece optato per il distinto approfondimento su alcune poste di spesa che presentano da sempre profili di specifica

criticità e ricadute in ordine agli aspetti contabili connessi alla loro adeguata rappresentazione in sede di rendiconto.

In tale indagine, come riferisce nelle conclusioni la Corte dei conti<sup>43</sup>, si sono confermate le consistenti patologie gestionali e deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione stabiliti da norme e programmi, in particolare per alcune voci di spesa.

Anzitutto, si segnala la notevole mole di risorse conservate a residui, aspetto che testimonia di per sé sensibili scostamenti dalla fisiologia gestionale, non sempre giustificabili alla luce delle natura delle gestioni ad esse sottese<sup>44</sup>.

In sintesi, dall'indagine sarebbero emersi non solo problemi di carattere gestionale, ma anche un *deficit* di trasparenza contabile e di informazione del bilancio dello Stato come, ad esempio, "la denominazione criptica e la articolazione asistemica dei piani gestionali inerenti ad alcuni capitoli di spesa"<sup>45</sup>.

La Corte dei conti ha rilevato che la genericità e la eterogeneità delle denominazioni dei piani gestionali contribuisce alla opacità delle risultanze gestionali, non fornendo, il più delle volte, le informazioni finalizzate ad elevare il grado di razionalità economica nella gestione

---

<sup>43</sup> CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità, pagina 44 e ss.

<sup>44</sup> In tal modo, una rilevante quantità di fondi è suscettibile di essere sbloccata oppure destinata ad altri prioritari obiettivi o, comunque, contribuire al miglioramento del risultato di amministrazione del bilancio statale. In taluni casi, invece, per la Corte dei conti rileva "la perdurante necessità di utilizzare le risorse accantonate che deve indurre a snellire ed a velocizzare le procedure del loro impiego, se del caso, anche rimuovendo gli ostacoli normativi alla necessaria semplificazione." Infine, con riguardo alle anomalie emerse nella conservazione di somme per bisogni perduranti ma non ancora specificati nel dettaglio, la Corte dei conti ha evidenziato la necessità di una nuova programmazione con pertinente specificazione dei singoli obiettivi e delle modalità e dei tempi della loro realizzazione. CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità, pagina 45

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 44.

del settore pubblico e a comunicare, ai vari interlocutori istituzionali ed economici, gli effetti e i risultati dell'azione di governo.

Per quel che riguarda, inoltre, nello specifico la gestione dei trasferimenti dal bilancio statale, questi ultimi sarebbero stati interessati nel 2008 da diffusi fenomeni di pletoricità e di lunghezza dei tempi amministrativi, soprattutto quelli collegati ai concerti, agli accordi di programma e alle conferenze di servizi.

Nelle sue conclusioni la Corte dei conti ha rilevato anche spesso la inutilizzazione di somme, in particolare, destinate all'edilizia sanitaria pubblica, alla realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, così come all'ammodernamento e riqualificazione dei porti e alla attribuzione di fondi destinati al risanamento ambientale.

In definitiva, le decisioni amministrative e l'adozione dei conseguenti atti, anziché essere assunte sulla base di specifici progetti tecnici, spesso finiscono per condizionare direttamente (per esempio attraverso l'unilaterale apodittica determinazione del finanziamento), o indirettamente (per esempio attraverso prescrizioni tecniche non quantificate in sede di conferenza di servizi), le stesse elaborazioni progettuali finendo per condizionare la progettazione fisica delle opere. Ciò comporta inevitabili cortocircuiti, consistenti nello stillicidio di varianti tecniche ed economiche e nello slittamento dei termini per la realizzazione degli obiettivi, scontando con tale illustrata pratica ondivaga, un forte *deficit* sotto il profilo della funzionalità delle realizzazioni<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> In alcuni casi (come per le risorse destinate alle regioni per la riduzione strutturale del disavanzo del servizio sanitario nazionale), la Corte dei conti ha rilevato come i ritardi e l'inefficacia dell'azione amministrativa programmata sono dipesi anche da gravi disfunzioni caratterizzanti i soggetti beneficiari: così, ad esempio, è avvenuto nell'ambito dei piani di rientro, per le operazioni di individuazione dei creditori e della entità dei crediti delle aziende sanitarie delle Regioni in dissesto. Cfr. CORTE DEI

Inoltre, alcune disfunzioni di carattere contabile, come la gestione della perenzione e dei tagli agli impegni ed ai pagamenti, si sono riverberate negativamente in modo diretto anche sulla gestione del 2008 impedendo, altresì, di rispettare la cronologia dei diversi programmi di spesa e, in alcuni casi, le stesse obbligazioni verso terzi assunte dalla Amministrazione.

Ciò avrebbe comportato, non di rado, la condanna dell'Amministrazione stessa al pagamento di cospicui risarcimenti in aggiunta a una grave perdita di considerazione, in termini di affidabilità, del soggetto pubblico sul mercato<sup>47</sup>.

Aspetti particolarmente problematici sarebbero emersi, inoltre, in merito alla utilizzazione dei fondi FAS, il cui mantenimento in bilancio avviene di norma in deroga agli ordinari principi contabili: secondo l'Amministrazione, a quanto riferito dalla Corte dei conti, i fondi, malgrado la loro mancata erogazione, sarebbero in molti casi già stati impegnati da parte delle amministrazioni assegnatarie.

Inoltre, per quel che concerne il Fondo per la finanza di impresa, la Corte dei conti ha sottolineato la notevole influenza, sui ritardi nella utilizzazione delle risorse, delle procedure di verifica della legittimità comunitaria degli aiuti conferiti dall'Italia.

---

CONTI, Sezione centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità, in particolare pagina 46.

<sup>47</sup> Sul punto, la Corte dei conti ha inoltre ricordato le specifiche problematiche inerenti alle risorse gestite dal Ministero della giustizia per costruzione, ampliamento e ristrutturazione di impianti ed immobili da destinare rispettivamente agli uffici giudiziari (capitolo 7200) ed all'amministrazione penitenziaria (capitolo 7300), al pari di quelle relative ad alcuni provveditorati alle opere pubbliche che presentano pignoramenti delle proprie liquidità. Inoltre, la Corte dei conti ha rilevato anche casi di responsabilità per inadempimento di natura civilistica che sono state indotte anche dalle politiche di cassa, di volta in volta adottate, poiché, non di rado, gli stanziamenti di cassa sarebbero stati determinati in misura inferiore ad obbligazioni perfezionate e scadute. In termini analoghi, casi di responsabilità civile avrebbero provocato le deficienze di cassa nella utilizzazione del fondo destinato al pagamento delle rate di leasing per opere infrastrutture ed impianti tecnici e logistici, gestito dal Ministero dell'interno. Cfr. CORTE DEI CONTI, rif. cit., pagina 46- 47.

In merito ad alcuni fenomeni disfunzionali, evidenziati, in particolare, dall'analisi dei residui passivi, gravi carenze sarebbero emerse anche nella programmazione e nella specificazione degli obiettivi: in questi casi, la Corte dei conti ha segnalato che viene talvolta lasciata una provvista indifferenziata, la cui specificazione *ex post* sostituisce integralmente la programmazione<sup>48</sup>.

L'analisi si è inoltre indirizzata verso la ricognizione degli effetti d'impatto delle discontinue erogazioni di fondi, originate al solo fine di contenimento della spesa pubblica: nelle conclusioni della Corte dei conti queste modalità, unitamente alla endemica insufficienza delle risorse per gli obiettivi programmati, avrebbero ingenerato gravi disfunzioni a valle nei bilanci dei soggetti destinatari, i quali vengono così alimentati in modo non conforme a quanto in origine convenzionalmente stabilito con lo Stato finanziatore<sup>49</sup>.

Infine, tra i fenomeni disfunzionali, la Corte dei conti ha segnalato anche la coesistenza, sulla medesima posta di bilancio, di impegni pluriennali e di interventi finanziati in una unica soluzione: in questi casi, oltre al principio di trasparenza, ne sarebbe pregiudicata anche la possibilità di avere idonee informazioni sul *budget* a disposizione nell'esercizio di competenza; gli impegni pluriennali pervengono, infatti, a gestioni passate, nella maggior parte concluse,

---

<sup>48</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Rel. cit.*, pagina 47.

<sup>49</sup> La Corte dei conti riferisce che in tal modo anche l'istituto dell'accordo di programma, di per sé nato per dare certezza a tempi e modalità degli obiettivi comuni a più amministrazioni e soggetti attuatori, è stato sostanzialmente svuotato dalla frequente elusione delle clausole poste alla base di tale esigenza, riducendosi a mero adempimento endoprocedimentale, che allunga i tempi senza il naturale corrispettivo di certezze realizzative." Nella sua analisi è stata questa, ad esempio, la fattispecie caratterizzante l'utilizzazione del Fondo per l'edilizia universitaria. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Rel. cit.*, pagina 4.



mentre altra parte dello stanziamento riguarderebbe, invece, perlopiù obiettivi in corso di perseguimento<sup>50</sup>.

La Corte dei conti ha inoltre segnalato la dimensione ipertrofica del fenomeno dei residui generati, in particolare, da mandati informatici rimasti inestinti alla chiusura dell'esercizio, dalle rate di spese fisse rimaste insolute alla data del 31 dicembre 2008, nonché dagli ordini emessi sugli ordini di accreditamento per i quali, a rigore, non è consentito il trasporto<sup>51</sup>.

Infine, una violazione della regola contabile della competenza ha riguardato nel 2008 anche la conservazione a residui di somme destinate al pagamento di rate di mutui non ancora scadute, in alcuni casi, persino prima del perfezionamento del mutuo. Talvolta, come ha rilevato la Corte, detto fenomeno è stato in passato accompagnato da un'ulteriore condizione sospensiva afferente alla utilizzazione della somma, in quanto per disporre della stessa occorrono ulteriori norme di copertura e di rifinanziamento, senza le quali manca, per i centri di spesa di riferimento, la possibilità di utilizzazione<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> In proposito, la Corte ha rilevato che la mera esposizione contabile delle risorse stanziate nel bilancio statale non è stata di per sé idonea a soddisfare le esigenze informative del Parlamento e dei portatori di interesse: sia la carenza di note informative e specificative della mera illustrazione matematica, sia un preciso collegamento delle scritture finanziarie al Conto del patrimonio, sia la eterogeneità dei principi contabili adottati (anche all'interno di un unico capitolo) vengono a concretare il suddetto deficit informativo. In generale, nelle conclusioni che ne ha tratto, la Corte dei conti ha rilevato che "i diversi aspetti critici dovrebbero opportunamente indurre all'adozione di pratiche più uniformi, evitando il fenomeno, purtroppo ricorrente, di deroghe piccole e grandi inserite nelle leggi finanziarie, ed estensivamente interpretate nella prassi, le quali tendono a vanificare il concetto di contabilità, quale strumento per informare e per decidere. *Cfr.* CORTE DEI CONTI, *Rel. cit.*, pagina 47.

<sup>51</sup> A ben vedere, rileva la Corte, questi istituti hanno sostituito, con ben altro pregiudizio, per i principi di chiarezza e di competenza, il vecchio esercizio suppletivo, rimanendo l'utilizzazione di cospicue risorse in uno stato di "galleggiamento temporale indefinito", con l'effetto di pregiudicare la precisione delle risultanze economico-finanziarie nella gestione contabile di competenza. In proposito, la Corte ha rilevato "la necessità che questa pratica, lesiva probabilmente dello stesso principio di universalità del bilancio, sia ricondotta a fisiologia, sotto il profilo quantitativo e cronologico, con opportune direttive e, se del caso, con disposizioni normative preclusive degli attuali abusi.". *Cfr.* CORTE DEI CONTI, *Rel. cit.*, pagina 48.

<sup>52</sup> La patologia qui illustrata avrebbe riguardato, in particolare, i fondi destinati al settore dell'edilizia abitativa sanitaria scolastica (capitolo 9552 del Ministero dell'economia e delle finanze) e quelli inerenti alle opere strategiche ed alle opere di captazione ed adduzione di risorse idriche (capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Di analoga natura critica e di impatto sulla trasparenza dei

Infine, una problematica a sé stante, di natura gestionale, ma con notevoli riflessi anche sul piano contabile, avrebbe riguardato il collegamento tra le risorse trasferite agli enti economici ed alle società partecipate per la realizzazione di specifici obiettivi, per cui non sarebbe garantita la adeguata trasparenza in ordine alla finalizzazione delle risorse alla destinazione effettivamente stabilita<sup>53</sup>.

---

conti è stata anche la prassi rilevata di iscrivere le rate, parte capitale e parte interessi, di prestiti assunti o mallevati a favore di soggetti terzi, nella parte II del bilancio, in deroga ai principi contabili vigenti, che contemplano la allocazione al titolo I degli interessi ed al titolo III della quota capitale. Questa irregolarità sarebbe idonea ad incidere anche sul calcolo dell'indebitamento ai fini del patto di stabilità, considerato che il titolo II risulta assolutamente neutro rispetto a detto calcolo, in tal modo rimanendovi sottratte le rate così imputate. Il citato fenomeno avrebbe riguardato, tra gli altri, il fondo per lo sviluppo investimenti dei comuni e delle province (capitolo 7232 del Ministero dell'interno). Peraltro in questo fondo risultano allocate anche risorse destinate a prestiti per il ripiano dei dissesti finanziari emersi antecedentemente all'articolo 119 della Costituzione. In termini analoghe si è palesata la irregolare imputazione degli interessi al titolo II avviene per il pagamento delle rate di leasing destinate ad acquisire opere infrastrutture ed impianti tecnici e logistici (capitolo 7401 del Ministero dell'interno). Di maggiore impatto, per la dimensione delle risorse interessate, il fenomeno, già censurato in passato, che si è registrato sul cap. 7060 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ove sono invece allocati i fondi delle infrastrutture strategiche. Sotto questo profilo, la Corte dei conti ha rilevato che "non sembra stata attuata la esplicita direttiva del Ragioniere generale dello Stato emanata in ottemperanza ai rilievi critici contenuti nella delibera n. 21 /2007/G dalla Sezione centrale sul controllo delle Amministrazioni centrali dello Stato." *Cfr. CORTE DEI CONTI, Rel. cit.*, pagina 48.

<sup>53</sup> Al fine di evitare che dette risorse siano stornate per finanziare spese di funzionamento dei soggetti in questione, anziché gli investimenti programmati, la Corte afferma infatti che "i trasferimenti stessi dovrebbero essere corredati dalla prescrizione indefettibile e da correlata sanzione circa la obbligatoria tenuta di una contabilità analitica da parte dei soggetti beneficiari gerenti bilanci economici, a riprova dell'effettivo rispetto del vincolo derivante dalla assegnazione". *Cfr. CORTE DEI CONTI, Rel. cit.*, pagina 49.

### 3.2 Il conto del patrimonio

In relazione al conto del patrimonio si rammenta ancora che la citata legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale<sup>54 55</sup>.

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

---

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

<sup>55</sup> Nella recente relazione del Direttore del Demanio presso la Commissione Finanze del Senato è emerso che, relativamente alla quota di patrimonio immobiliare statale residente sui sistemi dell'Agenzia del Demanio, i beni del demanio statale sono 22.175 per un valore di 78,2 mld di euro, ma di questi solo 11.050 beni, per un valore di 4,7 mld di euro, sono disponibili o manovrabili, possono cioè essere venduti o valorizzati in tempi rapidi. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione VI - Finanze e Tesoro, Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, 17 giugno 2009.

Come rilevato dall'organo di controllo<sup>56</sup>, limitano la significatività delle risultanze del conto la mancanza di una chiara esposizione delle operazioni connesse ai conti correnti di Tesoreria, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria. Ancora la Corte<sup>57</sup> rileva la discordanza tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sul Conto del Patrimonio, per quanto riguarda i beni mobili in gestione del Ministero della difesa, con iscrizioni di valori dei prezzi di inventario del tutto anacronistici e non connessi ai costi di acquisto sostenuti. Inoltre la Corte<sup>58</sup> evidenzia la incompleta applicazione della classificazione delle voci del conto secondo il SEC 95 che non consente, tra l'altro, una raffrontabilità dei dati con i corrispondenti conti degli altri Paesi Europei. Da ultimo l'organo di controllo<sup>59</sup> sottolinea l'avvenuto censimento dei beni immobili dello Stato ed alcuni interventi normativi finalizzati alla riduzione della spesa per gli usi governativi e per la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, nonché per la valorizzazione degli immobili.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato, anche per l'anno 2008 l'organo di controllo ha rilevato, in particolare, discordanze tra i dati della gestione di tesoreria risultanti nel conto dare e avere dell'Istituto che svolge il servizio di tesoreria centrale e provinciale e quelli iscritti nel conto

---

<sup>56</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Vol. I, pag. 365.

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

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

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

riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 2008, riguardanti, per le passività finanziarie, i conti correnti, gli incassi da regolare e le altre gestioni e, per le attività finanziarie, le disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria e i pagamenti da regolare<sup>60</sup>.

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

- la mancata dimostrazione dei valori iscritti per i debiti e i crediti relativi ad alcuni mutui della Cassa Depositi e Prestiti Spa trasferiti allo Stato;

- la mancanza o l'incompletezza della documentazione giustificativa inerente le variazioni intervenute in diverse poste delle attività finanziarie, di quelle non finanziarie prodotte e non prodotte, nonché delle passività finanziarie in gestione alle amministrazioni<sup>62</sup>;

- il mancato aggiornamento dei valori iscritti nel conto rispetto all'attività contrattuale attiva e passiva dell'Amministrazione della difesa;

- discordanze o irregolarità dei residui attivi e passivi del conto del bilancio che si riflettono sull'importo complessivo dei residui attivi e passivi iscritti nel conto generale del patrimonio.

---

<sup>60</sup> Tali incongruenze, secondo la Corte dei conti, inficiano il procedimento formativo del conto generale del patrimonio. Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2008, pag. 16.

<sup>61</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2008, pagg. 16 e 17.

<sup>62</sup> In particolare, si tratta dei Ministeri della difesa e dei beni e le attività culturali per le variazioni intervenute nelle poste delle attività finanziarie, dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro della salute e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti per le variazioni intervenute nelle poste delle attività non finanziarie prodotte, del Ministero dell'economia e delle finanze per le variazioni intervenute nelle poste delle attività finanziarie non prodotte e del Ministero dello sviluppo economico per le variazioni intervenute nelle poste delle passività finanziarie.

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