

XIV legislatura

**A.S. 3524:  
"Rendiconto generale  
dell'Amministrazione dello Stato  
per l'esercizio finanziario 2004"**

Settembre 2005  
n. 36



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Laura Baronciani  
dott.ssa Carla Di Falco  
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio  
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

## Uffici

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

.....

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)  
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista  
sig. Cristiano Lenzini  
dott. Vincenzo Bocchetti  
dott. Maurizio Sole

# INDICE

Premessa .....	pag. 1
1. Note sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello stato .....	pag. 2
2. Sintesi dei risultati differenziali.....	pag. 12
2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2004 .....	pag. 12
2.2 Dati complessivi della gestione di competenza del bilancio dello Stato .....	pag. 15
2.3 Dati complessivi della gestione di cassa del bilancio dello Stato.....	pag. 24
2.4 Residui .....	pag. 32
2.5 Il conto del patrimonio .....	pag. 37
3. Aspetti problematici del provvedimento .....	pag. 41

## **Premessa**

Il Servizio del bilancio, in relazione all'esame del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2004 e del disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso (rispettivamente A.S. 3524 e A.S. 3525), ha elaborato, come di consueto, elementi di analisi e di documentazione intesi ad agevolare la lettura parlamentare dei due testi. Si tratta, come è noto, di due disegni di legge che assumono un valore propedeutico ai fini della prossima "sessione di bilancio" per il triennio 2006-2008, che prende avvio, quest'anno, presso il Senato.

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 2004, nonché la situazione dei residui.

Completano la trattazione alcune sintetiche note, necessariamente non esaustive, relative agli aspetti problematici del provvedimento.

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> I criteri per la elaborazione e la definizione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'anno finanziario 2004 sono stati fissati con la circolare ministeriale n. 8 del 4 marzo 2005.

bilancio a legislazione vigente per il 2006 assume come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2004: tali risultanze sono altresì evidenziate nel disegno di legge di assestamento per il 2005, ai fini della determinazione degli eventuali adeguamenti delle autorizzazioni di pagamento (cassa). Dunque, il conto del bilancio all'interno del rendiconto, nel certificare la gestione di un anno finanziario, costituisce la base contabile sulla quale si adeguano le autorizzazioni di cassa dell'anno immediatamente successivo (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

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

differenze di natura istituzionale. Comunque, l'andamento del conto delle amministrazioni pubbliche è preso in considerazione dal Parlamento in una serie di occasioni rilevanti, a partire dall'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria.

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

### *Il conto del bilancio*

Il rendiconto dell'esercizio finanziario 2004, relativamente al conto del bilancio, è costruito secondo la struttura di quest'ultimo in sede previsionale, facendo dunque riferimento alle u.p.b. e ai centri di responsabilità<sup>2</sup> (c.d. "classificazione economica semplificata").

Anche in relazione al rendiconto per il 2004 l'organo di controllo ha segnalato come l'attuazione del disegno di programmazione e controllo insito nella legge n. 94 del 1997 sia ancora in fase di completa attuazione<sup>3</sup>.

Tale normativa ha prescritto la ristrutturazione del bilancio e dunque del rendiconto e, nell'ambito della delega per la ristrutturazione del bilancio, ha previsto che, in funzione degli obiettivi legati a questa riforma, il rendiconto deve essere strutturato "prevedendo la suddivisione in capitoli delle unità previsionali, in modo da consentire la valutazione

---

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

<sup>3</sup> In particolare, è stata confermata la critica già espressa negli ultimi anni circa l'insoddisfacente percorso di attuazione verso la costruzione di una struttura programmatica del bilancio e del rendiconto, cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2004*, Vol. I, pagg. 48-49.

economica e finanziaria delle risultanze, di entrata e di spesa, evidenziando le entrate realizzate e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli obiettivi delle principali leggi di spesa, nonché introducendo, per il conto del patrimonio, un livello di classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale"<sup>4</sup>.

In proposito, giova rammentare la previsione dell'obbligo di relazione posto a carico di ciascuna Amministrazione sui risultati di gestione relativi alle principali leggi di spesa, come peraltro espressamente previsto dall'articolo 13 del citato d.lgs. n. 279 del 1997, in cui si espone il dettaglio dei livelli di conseguimento delle relative finalità<sup>5</sup>.

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

Diffusa è dunque la sensazione secondo cui non è ancora del tutto possibile effettuare né la prevista valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti dagli indicatori di efficacia e di efficienza e agli scopi delle principali leggi di

---

<sup>4</sup> Tali concetti sono stati ribaditi dal successivo d.lgs. n. 279 del 1997, il cui articolo 13, al comma 1, in relazione al conto del bilancio, fa riferimento alla necessità che tale conto deve "consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa". Concetti sostanzialmente analoghi sono espressi dal successivo articolo 14 per il conto del patrimonio.

<sup>5</sup> Cfr., a conferma, Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, circolare n. 8 sul Rendiconto generale dello Stato 2004, 4 marzo 2005, pag. 5.



spesa, né il completo raccordo tra dati di bilancio e dati del conto delle pubbliche amministrazioni<sup>6</sup>.

### *Il conto del patrimonio*

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

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

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

---

<sup>6</sup> Congiuntamente alla elaborazione di nuovi strumenti di raccordo tra dati di contabilità finanziaria e valori di contabilità economica è da segnalarsi - allo scopo di procedere all'approntamento di specifici indicatori di efficienza ed economicità della spesa - il tentativo compiuto negli ultimi anni dalla R.G.S. di procedere alla riconciliazione dei flussi finanziari sostenuti con i costi economici sostenuti dalle amministrazioni- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.B. - *Rilevazione dei costi 2004, riconciliazione con il Rendiconto generale dello Stato*, maggio 2005. Si segnala, altresì, sempre in tema di nuovi strumenti di raccordo tra dati di contabilità finanziaria e valori di contabilità economica, che è stata attivata dal 2005 a cura del Dipartimento della R.G.S., la procedura di monitoraggio mensile degli incassi e dei pagamenti del Bilancio dello Stato mediante l'elaborazione di un documento di sintesi delle movimentazioni avvenute - riclassificate secondo criteri di contabilità nazionale - trasmesso al Parlamento.

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>7</sup>.

Il decreto interministeriale del 18 aprile 2002<sup>8</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.

---

<sup>7</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>8</sup> Pubblicato nella G.U. n. 24 del 30 gennaio 2003.

Il rendiconto patrimoniale del 2004 espone quindi, come previsto dalla circolare n. 13 del 1 marzo 2002, emanata per la ristrutturazione del conto patrimoniale in questione, i componenti attivi e passivi del patrimonio dello Stato raccordati alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel SEC '95<sup>9</sup>.

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

La Sezione I espone distintamente i conti accessi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con il SEC '95, come specificato negli allegati 1 e 2 al citato decreto del 18 aprile 2002.

Sul piano contabile, la suddetta classificazione distingue tre macroaggregati di primo livello: le attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti 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.

---

<sup>9</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.

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, che nella versione del rendiconto adottata sin al 2001 erano riportati nel conto generale n. 3, l'applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 ha reso necessaria una riclassificazione (oltre che l'individuazione e classificazione) dei beni demaniali suscettibili di utilizzazione economica, prima esclusi dal conto generale del patrimonio. La classificazione dei beni e la loro appartenenza alle "attività non finanziarie prodotte e non prodotte", quale risulta dal citato allegato 1 al decreto interministeriale del 18 aprile 2002, appare voler esprimere una logica economica in ordine alla rappresentazione dell'attivo patrimoniale, che si differenzia da quella derivante da esigenze giuridico-amministrative su cui si basavano le "categorie" precedentemente riportate nel Conto generale n. 3<sup>10</sup>.

In ordine ai nuovi strumenti conoscitivi e di governo della finanza pubblica va segnalato il completamento della operazione posta in essere dal Ministero dell'economia e delle finanze, che ha deciso di affiancare, sin dal rendiconto 2003, alla tradizionale documentazione analitica e di sintesi della situazione patrimoniale propria del rendiconto, una rielaborazione della situazione patrimoniale<sup>11</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.

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

---

<sup>10</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>11</sup> Ministero dell'economia - Dipartimento del Tesoro, *Conto patrimoniale e Prospetto dei Flussi delle Amministrazioni pubbliche*, stime 2001-2003 (versione in bozza del 23 settembre 2004).

connotazione giuridica e natura propria dei cespiti), si è impostata la ricognizione della ricchezza suscettibile di procurare proventi da impiegare ai fini della riduzione del debito pubblico<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Dalla ricognizione dei dati di sintesi riportati nel documento a fini di rappresentazione ed analisi economica della situazione finanziario-patrimoniale emergerebbe che l'Italia, nel confronto internazionale col Conto Patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche di altri paesi sviluppati, presenta una percentuale del rapporto Attività patrimoniali - P.I.L. sensibilmente elevata e pari al 137%, a fronte di un valore medio degli altri paesi pari al 58%. Ministero dell'economia, *ibidem*, pag. 9.

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

### **2.1 I saldi di finanza pubblica nel 2004**

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 2004, 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 2004 relativi alla Pubblica Amministrazione (P.A.), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nel Trattato di Maastricht. I saldi esposti non si trovano nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse dall'amministrazione centrale) di una diversa raffigurazione della medesima gestione complessiva (del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio e compiutamente rappresentata nel rendiconto. Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare l'effetto della gestione di bilancio (competenza e residui) sulla complessiva situazione del Tesoro, tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) come esplicitato da quanto riepilogato

all'articolo 5 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

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

\* \* \* \* \*

Sulla base dei dati riportati nel conto economico delle Amministrazioni pubbliche contenuto nel *Documento di programmazione economica e finanziaria 2006-2009*, dati aggiornati alla luce delle revisioni operate dall'ISTAT nel maggio 2005<sup>13</sup> in base alle indicazioni di rettifica imposte dall'autorità statistica dell'U.E.M. (EUROSTAT), è possibile ricostruire il percorso evolutivo delle risultanze del conto per il periodo 2000-2004, che vede l'importo dell'indebitamento netto della P.A. passare, dall'1,9% sul P.I.L. nel 2000, al 3,2% del 2001, al 2,7% del 2002 ed al 3,2% del 2003, uguale al dato 2004.

Nel dettaglio delle componenti, sempre in rapporto al PIL, il risultato 2004 rispetto all'anno precedente risente di una riduzione di 0,8

---

<sup>13</sup> ISTAT, Comunicato stampa del 24 maggio 2005.



punti percentuali delle entrate totali, importo pari alla riduzione delle entrate in conto capitale. Dal lato delle uscite si conferma, seppure con valori più limitati, la riduzione della spesa nella componente per interessi già registrata negli ultimi anni, che si attesta nel 2004 al 5% del P.I.L. a fronte del 5,3% segnato nel 2003 e pari, in valore assoluto, a 68.434 milioni di euro a fronte di 69.275 milioni di euro del 2003. L'avanzo primario segna invece un decremento passando dal 2,1% del 2003 all'1,8% del 2004.

Per quanto riguarda gli altri elementi della spesa primaria, quelli per redditi di lavoro, espressi in rapporto al P.I.L., si mostrano in leggero calo passando dall'11,1% del 2003 all'11% del 2004, così come si registra una lieve riduzione della spesa per beni e consumi intermedi (-0,2% rispetto al 2003) con un valore della medesima spesa sul P.I.L. che passa dal 5,1% del 2003 al 4,9% del 2004<sup>14</sup>. Sostanzialmente invariate risultano le altre principali componenti della spesa.

Passando ai dati di cassa, per quanto concerne il solo settore statale il relativo fabbisogno si è attestato nel 2004 a 50.119 milioni (3,7% del P.I.L.), a fronte dei definitivi 46.419 milioni (3,6% del P.I.L.) del 2003<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda il debito pubblico, la sua incidenza sul P.I.L. ha registrato nel 2004 un valore del 106,6%, rispetto al 106,8% del 2003 e al 108,3% del 2002.

---

<sup>14</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di programmazione economica e finanziaria 2006-2009*, pag. 32.

<sup>15</sup> Cfr. *ibidem*, pag. 45.

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

Per la gestione di competenza, la tabella 1 evidenzia sia la differenza fra le previsioni iniziali e quelle definitive di competenza che gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione, sempre di competenza, rispetto alle previsioni definitive; la tabella 2, invece, riporta i dati di competenza relativi ai risultati differenziali dei bilanci dal 1992 al 2004.

Preliminarmente, si conferma il divario tra i dati di previsione ed i risultati della gestione di competenza delle entrate e delle spese, pur in qualche misura fisiologico, che tuttavia evidenzia nell'anno 2004 una più sensibile differenza, nel confronto dei dati consuntivi con le previsioni definitive e con quelle iniziali, come evidenziato dall'ultima colonna della tabella 1.

Nel raffronto puntuale dei dati concernenti le previsioni di entrate e spese iniziali con quelle definitive, sempre per la gestione di competenza, emerge infatti per le **entrate finali** un incremento pari a 17.076 milioni di euro, pari al 4,3%, a fronte della riduzione di 2.784 milioni registrata nel 2003.

Nel confronto con i dati gestionali lo scostamento registrato tra previsioni definitive ed il volume accertato è stato pari a +18.135 milioni di euro, pari al 4,4%, a fronte dei +30.022 milioni di euro di registrati nel 2003 (che erano pari al 7,7% delle previsioni definitive).

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive relativamente alle **spese finali** si attesta a di 19.586 milioni di euro, pari al 4,3%, a fronte di un analogo dato 2003 pari 20.300 milioni di euro egualmente pari al 4,3%.

Il raffronto del dato di spesa finale quale previsione definitiva con il dato di gestione evidenzia invece uno scostamento di valore pari a -24.487 milioni di euro (il 5,1% in meno della previsione definitiva), mentre nel 2003 tale dato si attestava sui -14.465 milioni di euro (pari al -3,1% della previsione definitiva).

L'analisi del dettaglio delle singole componenti mostra, dal lato delle entrate, un sensibile incremento degli accertamenti relativi alle **entrate tributarie**, per le quali si è registrato nell'anno un marcato aumento degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive, pari +15.106 milioni di euro (pari al +4,1%), a fronte di un analogo dato 2003 che era risultato pari a +11.701 milioni di euro (il +3,2%)<sup>16</sup>.

Un sensibile miglioramento si può altresì rilevare sul versante della crescita delle **entrate extratributarie**, le quali hanno registrato un incremento pari a 7.149 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive (+25%), a fronte di un analogo dato 2003 pari a 8.893 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive (+35%)<sup>17</sup>.

Passando ai saldi, per quanto riguarda il **risparmio pubblico** di competenza, i valori indicati nelle previsioni iniziali e in quelle definitive (rispettivamente pari a -25.682 e -30.431 milioni di euro) - i cui valori

---

<sup>16</sup> Il sensibile incremento delle entrate tributarie è stato sospinto dall'andamento registrato dalle imposte dirette, passate da accertamenti pari a 189.000 milioni di euro registrati nel 2003 a 191.970 milioni di euro nel 2004, e dal sensibile incremento delle imposte indirette, passate da 170.486 milioni di euro del 2003 a 174.026 milioni di euro. Da considerare che tra gli accertamenti registrati dalle entrate tributarie vi è la componente riconducibile alle attività di accertamento e controllo, che passa da 25.226 milioni di euro del 2003 a 26.392 milioni di euro del 2004. Per le entrate extratributarie, si passa invece da un dato di gestione complessivo pari a 34.150 milioni del 2003 a un dato di 37.715 milioni di euro nel 2004. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2004*, Vol. I, pagg. 96 e seguenti.

<sup>17</sup> L'incremento delle entrate extratributarie si lega all'andamento registrato, in particolare, dalla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che passano da 15.659 milioni del 2003 ai 18.421 milioni di euro del 2004; della categoria IX relativa a "prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione" che passano da 2.564 milioni del 2003 a 3.013 milioni del 2004. Per le entrate in conto capitale (titolo III), si registra invece un ridimensionamento a 10.992 milioni di euro nel 2004 a fronte dei 17.949 milioni di euro del 2003, per effetto dei più limitati proventi delle dismissioni.

corrispondenti nel 2003 erano pari a -5.473 milioni e -23.527 milioni - si sono tramutati in un risultato di gestione positivo di 15.217 milioni di euro, a fronte di analogo dato pari a 9.964 milioni di euro nel 2003, con un miglioramento di 45.557 milioni sulle previsioni definitive.

Prendendo in considerazione i dati assoluti registrati dal **risparmio pubblico** dal 1992 in poi (cfr. tabella 2), si evidenziano, in termini di competenza, valori negativi, che oscillano tra un valore minimo di -21,1 miliardi nel 1993 e -35,6 miliardi nel 1995, nel periodo 1992-1996, mentre per il 1997 si realizzò un'inversione di tendenza, che portò ad un valore positivo di circa 22,6 miliardi. Nel 1998 la tendenza si è invertita nuovamente, evidenziando un valore negativo per circa 5.200 milioni, con una successiva inversione di segno, che diventa dunque positivo, per il 1999 (+11.400 milioni) e, ancor più, per il 2000 (+21.900 milioni), mentre si registra un ridimensionamento nel 2001 (+13.600 milioni) e nel 2002 (+4,4 milioni).

Se un risultato positivo del risparmio pubblico si registrava già nella dato 2003 per 9.965 milioni di euro che, al netto delle regolazioni debitorie, si attestava a +19.451 (con un miglioramento di 28.924 milioni rispetto alle previsioni definitive), il dato 2004 evidenzia un valore di 15.217 milioni di euro che, al netto delle regolazioni debitorie, si eleva a 28.029 milioni.

Per quanto riguarda il **saldo netto da finanziare**, il risultato complessivo della gestione di competenza 2004 si attesta a 21.156 milioni di euro (erano 32.122 milioni e 43.941 milioni gli analoghi dati del 2003 e del 2002). Tale dato evidenzia dunque un miglioramento di circa 11.000

milioni di euro rispetto al 2003 e si attesta alla metà del saldo registrato nel 2002.

Al riguardo, va anche segnalato un peggioramento nelle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali per 2.510 milioni di euro, passandosi da valori iniziali pari 61.269 a 63.778 milioni di euro, che rappresenta comunque un minor scarto rispetto all'analogo dato registrato nel 2003 e pari a 23.084 milioni di euro (scaturito da 53.524 milioni di previsioni iniziali e 76.608 milioni di previsioni definitive); tale peggioramento risulta poi più che assorbito dal risultato effettivo della gestione, che evidenzia un miglioramento di 42.622 milioni di euro sulle previsioni definitive, con un miglioramento sensibile anche rispetto alle previsioni iniziali.

Il confronto dei dati assoluti del **saldo netto da finanziare** relativo al periodo 1992-2004 (vedi tabella 2) evidenzia un'oscillazione dai circa 59.300 milioni del 1992 ai circa 64.800 milioni del 1996 (con un massimo di circa 75.700 milioni nel 1993); nel 1997 si registra un netto miglioramento (obiettivo raggiunto: circa 12.100 milioni), che viene poi ridimensionato nel 1998 (obiettivo realizzato: circa 43.500 milioni), risultato, questo, migliorato nel 1999 (circa 29.800 milioni) e nel 2000 (circa 16.300 milioni), ma peggiorato nel 2001 (circa 32.800 milioni). 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.

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 2004 che si attesta a 214.084

milioni di euro (nel 2003 l'analogo dato si attestava a 262.916 milioni di euro), scontando un miglioramento di -84.796 (-70.513 nel 2003) milioni rispetto alle previsioni definitive dell'anno, segnando pertanto un miglioramento di 48.832 rispetto al 2003 (mentre nel 2003 si era registrato un peggioramento di circa 28.183 milioni di euro rispetto al consuntivo 2002).

La flessione del saldo rispetto alle previsioni definitive dell'anno risente, in particolare, oltre che dell'analogo effetto riferito al saldo netto da finanziare, del contributo decisivo dato dal minor ricorso a prestiti di medio e lungo termine (Titolo IV), la cui cifra di incassi di gestione si attesta a 209.685 (a fronte di 237.530 milioni di euro registrati nel 2003), in calo rispetto alle previsioni definitive di ben 81.340 milioni di euro (a fronte degli 85.496 milioni di euro del 2003).

Il ricorso al mercato, se rapportato al livello del limite massimo stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria 2004 e pari a 267.000 milioni di euro<sup>18</sup> (l'analogo dato era di 281.000 milioni nel 2003), si presenta in miglioramento. Tale importo, secondo quanto indicato nel comma 3 del medesimo articolo 1, si intendeva al netto delle operazioni da effettuare per rimborsare prima della scadenza o ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato (e pari a 26.026 milioni nel 2003).

L'analisi dell'andamento del ricorso al mercato nel periodo 1992/2004, come si evince dalla tabella 2, pur essendo discontinuo, oscilla da un minimo di circa 116.600 milioni nel 1992 ad un valore di circa 170.400 milioni nel 1995; dopo la flessione del 1996 e del 1997, nel 1998,

---

<sup>18</sup> In proposito, si segnala che il dato previsionale iniziale del ricorso al mercato riportato a bilancio e pari a 262.928 milioni di euro, risultava comunque inferiore al limite massimo indicato dall'articolo 1 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

tuttavia, si registra un netto incremento, che porta il valore ad oltre 214.200 milioni, ridimensionato nel 1999 a circa 206.600 milioni, a circa 181.700 milioni nel 2000 e risalito a circa 219.100 milioni nel 2001 e a 234.899 nel 2002. Nel 2003 la grandezza in questione saliva ancora attestandosi a 262,9 milioni di euro, mentre nel 2004, come accennato, il dato si mostra in flessione a 214.084 milioni di euro.

Vale la pena poi di dare conto brevemente dell'analisi delle **spese finali per funzioni-obiettivo**, grazie alle quali si evince che i servizi generali delle pubbliche amministrazioni assorbono circa il 46,46% (il 48,4% nel 2003 ed il 47% nel 2002) degli impegni relativi alle spese finali e che le altre funzioni rilevanti riguardano la protezione sociale, che ammonta al 14,8%, (a fronte del 14,26% nel 2003, 14,50% registrato nel 2002 ed il 15,48% del 2001), gli affari economici, pari al 12,02% (segnavano il 12,18% nel 2003 a fronte dell'11,70% nel 2002 e del 12,96% del 2001) e l'istruzione per il 10,9% degli impegni (era l'11,01% nel 2003 a fronte del 10,38% del 2002 e del 10,68% del 2001). La sanità assorbe il 2% degli impegni (era il 2,23% nel 2003, contro il 4,17% segnato nel 2002 ed il 3,8% nel 2001).

Nel dettaglio, l'ambito funzionale dei servizi generali vede un particolare rilievo della quota di impegni relativa agli affari finanziari e fiscali, che ammontano a 52.292 milioni di euro (62.487 milioni di euro nel 2003), di cui la sola gestione dei tributi concretizza impegni di spesa pari a 32.945 (31.501 nel 2003) milioni di euro, per il 7,35% (il 6,9% nel 2003) delle spese finali. A tale dato si aggiunge la quota destinata alle politiche di bilancio e pari ad impegni per 5.779 (10.561 nel 2003) milioni di euro pari all'1,29% (era il 2,3% nel 2003), la gestione e dismissione di enti ed

imprese per 632 milioni di euro (7.295 nel 2003), pari allo 0,1% (era invece l'1,6% nel 2003).

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

Al riguardo, è possibile osservare come la spesa di parte corrente abbia generato impegni per 400.561 milioni di euro (a fronte di 391.593 nel 2003), mentre quella in conto capitale per 47.364 milioni di euro (era 60.035 milioni di euro nel 2003), rispettivamente pari al 89,4% (il 86,7% nel 2003) ed al 10,6% (il 13,2%) delle spese finali.

La dinamica delle spese correnti ha fatto registrare impegni per spese di funzionamento pari a 82.027 milioni (era di 81.649 milioni di euro nel 2003) - pari al 18,3% (erano il 18,07% del 2003) delle spese finali - a fronte di interventi pari a 240.088 (222.502 nel 2003) milioni di euro, pari al 53,6% (era il 49,2% nel 2003) e di oneri comuni per 15.601 milioni di euro (erano 13.893 milioni nel 2003) per una percentuale del 3,4% (il 3% nel 2003), con l'aggiunta di oneri del debito pubblico pari a 61.587 milioni di euro (erano pari a 71.977 nel 2003), pari al 13,7% (il 15,9% nel 2003).



Tabella n. 1	Dati di competenza al lordo delle regolazioni (milioni di euro)				
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Differenza	Accertamenti o impegni	Differenza
	(A)	(B)	(B-A)	(C)	(C-B)
Entrate tributarie	<b>359.933</b>	<b>364.956</b>	<b>5.023</b>	<b>380.062</b>	<b>15.106</b>
Entrate extratributarie	<b>24.170</b>	<b>28.566</b>	<b>4.396</b>	<b>35.715</b>	<b>7.149</b>
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>384.103</b>	<b>393.522</b>	<b>9.419</b>	<b>415.777</b>	<b>22.255</b>
Alienaz., ammort., riscossione crediti	<b>7.455</b>	<b>15.112</b>	<b>7.657</b>	<b>10.992</b>	<b>-4.120</b>
<b>Totale entrate finali</b>	<b>391.558</b>	<b>408.634</b>	<b>17.076</b>	<b>426.769</b>	<b>18.135</b>
Accensione prestiti	<b>262.928</b>	<b>291.025</b>	<b>28.097</b>	<b>209.685</b>	<b>-81.340</b>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>654.486</b>	<b>699.659</b>	<b>45.173</b>	<b>636.454</b>	<b>-63.205</b>
Spese correnti	<b>409.785</b>	<b>423.863</b>	<b>14.078</b>	<b>400.561</b>	<b>-23.302</b>
Spese in conto capitale	<b>43.041</b>	<b>48.549</b>	<b>5.508</b>	<b>47.364</b>	<b>-1.185</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>452.826</b>	<b>472.412</b>	<b>19.586</b>	<b>447.925</b>	<b>-24.487</b>
Rimborso prestiti	<b>201.659</b>	<b>235.103</b>	<b>33.444</b>	<b>192.929</b>	<b>-42.174</b>
<b>Totale spese complessive</b>	<b>654.485</b>	<b>707.515</b>	<b>53.030</b>	<b>640.854</b>	<b>-66.661</b>
<b>Risultati differenziali</b>					
Risparmio pubblico (entrate correnti meno spese correnti)	<b>25.682</b>	<b>30.341</b>	<b>-4.659</b>	<b>15.217</b>	<b>45.557</b>
Saldo netto da finanziare (spese finali meno entrate finali)	<b>61.269</b>	<b>63.778</b>	<b>2.510</b>	<b>21.555</b>	<b>-42.622</b>
Ricorso al mercato finanziario	<b>262.928</b>	<b>298.880</b>	<b>35.954</b>	<b>214.084</b>	<b>-84.796</b>

## Tabella n. 2 Risultati differenziali : serie storica 1992-2004

(fonte: Corte dei Conti)

**Dati di competenza**

(miliardi di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Risparmio pubblico</b>													
Risultati	-22,2	-21,1	-31,2	-35,6	-25,3	22,6	-5,2	11,4	21,9	13,6	4,4	10,0	15,2
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	25,8	5,1	-48,1	-13,8	28,9	189,3	-122,9	319,9	92,6	-38,0	-67,6	126,4	52,0
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>													
Risultati	-55,0	-71,9	-64,3	-66,1	-54,2	14,0	-24,9	-6,2	-11,8	-27,2	-37,6	-25,8	-15,5
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	8,2	-30,6	10,6	-2,8	18,1	125,9	-277,1	75,2	-90,9	-131,6	-38,2	-31,3	39,9
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>													
Risultati	-59,3	-75,7	-71,3	-73,3	-64,8	-12,1	-43,5	-29,8	-16,3	-32,8	-43,9	-32,1	-21,2
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	6,6	-27,6	5,8	-2,8	11,6	81,3	-258,7	31,5	45,3	-100,9	-33,8	-26,8	33,9
<b>Disavanzo (-) o avanzo finanziario (+)</b>													
Risultati	-11,5	15,8	40,8	-8,4	13,3	59,3	3,4	7,9	-5,0	-13,6	-22,6	-25,4	-5,0
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	-472,6	238,1	157,2	-120,5	259,1	345,6	-94,3	132,2	-163,8	-170,8	-66,2	-2,7	244,8
<b>Ricorso al mercato</b>													
Risultati	-116,6	-125,0	-133,4	-170,4	-162,7	-134,3	-214,2	-206,6	-181,7	-219,1	-234,8	-262,9	-214,0
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	2,2	-7,2	-6,7	-27,8	4,6	17,5	-59,5	3,5	12,0	-20,5	-7,2	11,9	18,6

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

Nel 2004 il **risparmio pubblico** al lordo delle regolazioni contabili è stato lievemente negativo per -603 milioni a fronte dei 18.023 milioni di euro registrati nel 2003 ed ai 16.674 milioni del 2002 .

Esso si presenta tuttavia positivo per +6.204 milioni - a fronte dei 8.237 milioni nel 2003 e dei 7.705 milioni del 2002 - se calcolato al netto delle regolazioni contabili.

Nel confronto con gli anni precedenti (vedi tabella 4) si osservano: risultati negativi dal 1992 al 1996 con valori assoluti oscillanti da un minimo di circa 23.000 milioni di euro nel 1993 ad un massimo di circa 33.500 milioni di euro nel 1994; inversione di tendenza nel 1997, con un +29.000 milioni di euro e ritorno ad un valore negativo (-9.500 milioni) nel 1998, confermato per circa -10.900 milioni di euro nel 1999, che diventa di nuovo positivo nel 2000 e, quindi, nuovamente negativo nel 2001, nel 2002 e nel 2003, mentre nel 2004 il dato, pur sempre negativo, si presenta in netto miglioramento.

Per il **saldo netto da finanziare** lordo si evidenzia per il 2004 con un valore di 33.587 milioni di euro (a fronte dei 61.992 del 2003), che diventano 33.139 milioni - a fronte dei 56.055 milioni registrati nel 2003 -, al netto delle regolazioni contabili, con un decremento di 22.468 milioni di euro rispetto al 2003 che risultava in sensibile ascesa rispetto al 2002 (in cui si registrava un dato di 55.880 milioni di euro) e rispetto al 2001 (per circa 59.700 milioni). Tale dato risultava già in forte peggioramento rispetto al 2000, che, a sua volta, aveva fatto registrare un miglioramento

notevole del SNF rispetto agli anni 1998 e 1999, avvicinandosi, in tal modo, alla serie di risultati negativi degli anni dal 1992 al 1996 (cfr. tabella 4).

Rispetto alle previsioni definitive che lo fissavano a 97.032 milioni - a fronte di analoghe previsioni di 107.425 milioni nel 2003 ed i 107.966 milioni del 2002 - il saldo netto da finanziare "lordo" indica un miglioramento di 63.446 milioni di euro (cfr. tabella 3). Esso risulta da pagamenti finali per 441.120 milioni di euro a fronte dei 456.021 milioni registrati nel 2003, di cui 399.096 milioni (pari al 90,4%) in conto competenza (il dato nel 2003 era stato pari a 399.095 milioni, per l'87,5%) e 42.024 milioni, pari al 9,52%, in conto residui (a fronte del medesimo dato pari a 56.926 milioni, il 12,5%, registrato nel 2003).

Allo stesso tempo, gli incassi finali si attestano a 407.534 milioni (a fronte di 394.030 nel 2003)<sup>19</sup>, di cui 391.433 in conto competenza, per il 96,04% - gli analoghi dati 2003 risultavano pari a 377.967 milioni (il 95,9%) - e 16.100 milioni, pari al 3,95%, in conto residui, che erano pari a 16.063 milioni nel 2003, il 4,1%.

Il confronto del dato 2004 con i dati riferiti al 2002 e 2003 evidenzia una netta riduzione dei pagamenti finali sul dato 2003 pari a 14.901

---

<sup>19</sup> L'incremento rispetto al 2003 è principalmente dovuto all'aumento degli incassi tributari, pari a 370.679 milioni di euro (+17.157 milioni rispetto al dato 2003) e, in misura più limitata, al positivo andamento delle entrate extratributarie che si attestano a 25.863 (+3.299 milioni di euro sul 2003). L'incremento degli incassi tributari è riconducibile sia alle imposte indirette che si attestano a 168.507 milioni di euro, che alle imposte dirette, che si attestano a 187.565 milioni di euro, (+5.492 milioni sul dato 2003). Per le imposte dirette 181.412 milioni di euro sono riconducibili alla normale attività di riscossione (173.965 milioni nel 2003), mentre 6.154 milioni di euro sono da ricondurre ad attività di controllo (8.108 milioni di euro nel 2003). Per quanto concerne le imposte indirette, gli incassi aggiuntivi sono riconducibili alla categoria V "Lotto, lotterie ed altre attività" (da 5.990 del 2003 a 14.606 milioni di euro nel 2004) e dalla II categoria relativa a "tasse ed imposte sugli affari" (da 129.345 del 2003 a 132.899 milioni). Una crescita più consistente deriva invece dall'incremento degli incassi extratributari, per cui la categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi" passa da 8.528 milioni di euro del 2003 a 12.361 milioni di euro nel 2004, unitamente al contributo della categoria IX "prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione", che passa da 2.564 a 3.013 milioni di euro. Anche per il dato di cassa, le entrate di conto capitale (titolo III) registrano una sensibile flessione passando da 17.943 milioni di euro del 2003 a 10.992 milioni di euro del 2004, a causa della rallentamento degli incassi da dismissioni.

milioni, a fronte, invece, dell'incremento registrato dagli stessi pagamenti nel 2003 (+32.265) rispetto al 2002.

Per gli incassi finali, il dato 2004 segna un incremento di 13.504 milioni di euro rispetto al 2003, a fronte della variazione di +26.154 milioni di euro registrata in tale anno rispetto al 2002.

Il **ricorso al mercato** ammonta, in valore assoluto, al lordo delle regolazioni contabili, a 217.328 milioni (era stato di 294.005 nel 2003 e di 247.891 nel 2002), con un miglioramento di 115.088 milioni rispetto alle previsioni definitive (a fronte dei 70.539 milioni nel 2003), ed un miglioramento di 76.700 milioni, pari al 26%, rispetto al dato 2003, mentre nel 2003 si era registrato un peggioramento di 46.105 sul dato 2002, pari al 18,9% rispetto al precedente anno 2001. Nel confronto con i valori assoluti registrati negli anni precedenti (tab. 4), il ricorso al mercato nel 2004 si riduce all'incirca al livello del dato 1999, dopo aver raggiunto nel 2003 il più elevato valore dell'intero periodo preso a riferimento (dal 1992 al 2004).

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

In particolare, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali corrispondono al 103,41% delle previsioni definitive (erano il 102,4% nel 2003 ed il 99,55% nel 2002) ed al 74,48% della relativa massa acquisibile (tale dato era il 77,7% nel 2003 ed il 72,94% nel 2002).

Sul versante della spesa, i **pagamenti finali** corrispondono all'89,74% delle relative previsioni definitive (erano il 92,65% nel 2003 a fronte dell'88,74% nel 2002) ed al 75,23% della massa spendibile (a fronte del 76,5% nel 2003 e del 72,37% nel 2002). In valore assoluto, il volume dei pagamenti finali è stato inferiore di 50.424 (36.152 nel 2003) milioni di euro (a fronte di 53.767 milioni di euro nel 2002) rispetto alle previsioni definitive.

L'analisi economica consente di rilevare, tra l'altro, che la voce di spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente ha continuato il suo incremento, attestandosi al 15,2% dei pagamenti finali del 2004, a fronte di analoghi dati del 14,6% del 2002 e del 14,8% del 2003. Quanto ai consumi intermedi, sebbene in calo rispetto al dato di crescita registrato nel 2003, essi hanno fatto comunque registrare una variazione analoga a quella registrata nel 2001-2002 (dal 2,24% del 2001 al 2,09% del 2002, al 3% nel 2003, al 2,1% del 2004).

Anche qui vale la pena di dar conto dell'**analisi per funzioni-obiettivo**, tra le quali si registra una preponderanza dei servizi generali delle pubbliche amministrazioni, i cui pagamenti sono stati pari a circa il 46,2% delle operazioni finali (erano il 47% nel 2003 a fronte del 48,31% nel 2002). La seconda posta in termini quantitativi è costituita dalla protezione sociale, che ha invece pesato per il 14,9% (il 13,9% nel 2003, contro il 14,72% nel 2002 ed il 15,48% nel 2001).

L'analisi delle principali categorie di spesa per funzioni obiettivo evidenzia che sui 204.204 (214.493 nel 2003) milioni di euro complessivi imputabili alla predetta spesa per servizi generali, 58.232 (67.012 nel 2003) milioni di euro sono imputabili agli organi esecutivi e legislativi ed agli

affari finanziari e fiscali e affari esteri, 51.844 milioni di euro al pagamento di interessi sul debito pubblico e 76.977 milioni di euro ai trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo.

Circa la protezione sociale, che ha registrato pagamenti complessivi per 66.137 milioni di euro (63.418 nel 2003), 39.968 milioni di euro sono riferibili alle politiche previdenziali e assistenziali, 16.612 milioni di euro all'invalidità civile (9.847 nel 2003), 32.620 milioni di euro alle pensioni di vecchiaia, mentre alla voce disoccupazione si sono registrati 2.618 milioni di euro (3.690 nel 2003).

L'**analisi economica** del dettaglio dei pagamenti occorsi per spese finali evidenzia che, sulla massa spendibile, le spese correnti sono ammontate nell'anno a 397.144 (394.109 nel 2003) milioni di euro, a fronte di spese in conto capitale per 43.976 (61.912 nel 2003) milioni di euro.

Nell'ambito delle spese correnti la componente prevalente è da imputarsi alle spese di funzionamento, che hanno registrato pagamenti per 82.572 (82.633 nel 2003) milioni di euro, nel cui ambito le spese per redditi di lavoro dipendente si attestano a 67.849 (67.844 nel 2003) milioni di euro, pari al 96% rispetto alla massa spendibile ed al 97,6% rispetto alle previsioni definitive.

Nell'ambito delle spese in conto capitale (43.976 milioni di euro) rilevano maggiormente gli investimenti, che si attestano a 41.693 milioni di euro di pagamenti (59.647 nel 2003), al cui interno si distinguono le voci "contributi ad investimenti" per 19.411 (19.930 nel 2003) milioni di euro (il 101,4% degli impegni), "contributi agli investimenti alle imprese" per 10.029 milioni di euro e "acquisizioni di attività finanziarie inerenti a

partecipazioni azionarie", le quali registrano pagamenti pari a 5.768 (6.468 nel 2003) milioni di euro.



<b>Tabella n. 3</b>	<b>Dati di cassa al lordo delle regolazioni (milioni di euro)</b>				
	Previsioni definitive	Incassi o pagamenti	Massa acquisibile o spendibile (previsioni definitive)	Rapporto B/A (%)	Rapporto B/C (%)
	(A)	(B)	(C)		
Entrate correnti	<b>379.399</b>	<b>396.541</b>	<b>532.039</b>	104,52%	74,53%
Alienaz., ammort., riscossione crediti	<b>15.112</b>	<b>10.992</b>	<b>15.146</b>	72,74%	72,57%
Entrate finali	<b>394.111</b>	<b>407.534</b>	<b>547.185</b>	103,41%	74,48%
Entrate complessive	<b>720.567</b>	<b>617.219</b>	<b>838.210</b>	85,66%	73,64%
Spese correnti	<b>434.521</b>	<b>397.144</b>	<b>467.077</b>	91,40%	85,03%
Spese in conto capitale	<b>57.023</b>	<b>43.976</b>	<b>119.292</b>	77,12%	36,86%
Spese finali	<b>491.544</b>	<b>441.120</b>	<b>586.369</b>	89,74%	75,23%
Spese complessive	<b>726.928</b>	<b>624.862</b>	<b>821.835</b>	85,96%	76,03%
Risparmio pubblico	<b>55.122</b>	<b>-604</b>		0	
Saldo netto da finanziare	<b>97.032</b>	<b>33.586</b>		0	
Ricorso al mercato finanziario	<b>332.416</b>	<b>217.328</b>		1	

## Tabella n. 4 Risultati differenziali : serie storica 1992-2004

(fonte: Corte dei Conti)

**Dati di cassa**

(miliardi di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Risparmio pubblico</b>													
Risultati	-26,6	-23,0	-33,5	-29,6	-32,7	29,0	-9,5	-10,9	6,7	-20,3	-16,7	-18,0	-0,6
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	25,9	13,7	-45,7	11,7	-10,5	188,8	-132,7	-14,6	162,0	-405,4	17,7	-7,7	96,7
<b>Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto</b>													
Risultati	-54,9	-72,9	-60,5	-55,2	-60,9	33,0	-20,9	-18,6	-17,4	-54,3	-50,0	-55,9	-27,8
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	16,3	-32,8	16,9	8,7	-10,3	154,2	-163,2	10,7	6,6	-212,3	7,9	-11,8	50,2
<b>Saldo netto da finanziare (-)</b>													
Risultati	-58,7	-76,7	-67,5	-62,7	-72,8	6,6	-38,9	-42,2	-21,6	-59,7	-55,9	-62,0	-33,5
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	15,4	-30,8	12,0	7,0	-16,0	109,0	-691,5	-8,5	48,8	-176,0	6,4	-10,9	45,9
<b>Disavanzo (-) o avanzo finanziario (+)</b>													
Risultati	-10,4	14,7	47,6	-0,9	5,3	77,8	9,9	-2,4	-11,3	-41,7	-35,7	-56,5	-7,6
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	-34,6	241,1	224,7	-102,0	669,9	1.367,2	-87,2	-123,7	-379,5	-269,5	14,4	-58,2	148,3
<b>Ricorso al mercato</b>													
Risultati	-115,5	-126,2	-126,6	-163,0	-170,7	-115,7	-207,6	-216,8	-188,0	-247,1	-247,9	-294,0	-217,3
variaz. % esercizi precedenti ( + migliora - peggiora)	7,6	-9,2	-0,3	-28,8	-4,7	32,2	-79,4	-4,4	13,3	-31,4	-0,3	-18,9	26,0

## 2.4 Residui

Per quanto riguarda il conto dei residui, esso, in relazione ai valori esposti al 1° gennaio 2004 e quindi in relazione anche alle risultanze riferibili alla gestione degli esercizi precedenti, presenta un'eccedenza attiva, come saldo tra residui passivi per 114.923 (132.475 nel 2003) milioni di euro ed attivi per 138.551 (117.417 nel 2003) milioni di euro, pari a 23.628 milioni (nel 2003 tale eccedenza si mostrava passiva per 15.058 milioni di euro).

Sempre per tali residui, nel corso dell'esercizio 2004 sono stati accertati residui attivi per 97.620 milioni (113.074 nel 2004) e passivi per 120.535 (120.535 nel 2003), con un'eccedenza passiva pari a 22.915 (7.461 nel 2003).

Dei residui attivi accertati nell'esercizio, 16.100 milioni di euro (erano 16.063 nel 2003) sono stati incassati e 81.520 milioni di euro (97.011 nel 2003) sono rimasti da riscuotere e da versare, mentre dei residui passivi accertati per 120.535 milioni di euro, 42.037 milioni di euro (58.436 nel 2003) risultano esser stati pagati e 63.265 milioni di euro sono (62.099 nel 2003) invece rimasti da pagare.

Di tale ultima consistenza al 31 dicembre 2004, 60.340 milioni di euro sono riconducibili a residui propri e 2.925 milioni sono invece riconducibili a residui di stanziamento<sup>20</sup>.

L'eccedenza attiva indicata all'inizio dell'esercizio 2004 è divenuta passiva per effetto delle variazioni intervenute nell'anno, attestandosi a 7.682 milioni di euro, con una diminuzione di 31.310 milioni di euro.

---

<sup>20</sup> A.S. 3524, Allegato A, contenente i *Conti dei residui passivi* al 31 dicembre 2004.

*Al riguardo, occorre sottolineare il dato costituito dalla rilevante quota di residui attivi proveniente dagli esercizi pregressi, il cui ammontare necessiterebbe di un'accurata valutazione in ordine alla loro effettiva esigibilità, in modo tale da mantenerne la scritturazione in contabilità finanziaria nei limiti della aliquota corrispondente a criteri di effettiva esigibilità.*

In sintesi, per quanto riguarda i residui di nuova formazione, l'esercizio 2004 ha prodotto residui attivi per 35.336 (erano pari a 41.540 nel 2003) milioni di euro e passivi per 58.028 milioni di euro (52.824 milioni nel 2003), con un'eccedenza passiva quindi di 22.692 milioni (11.284 nel 2003).

Dalla ricognizione dei profili qualitativi della consistenza dei residui passivi di nuova formazione al 31 dicembre 2004, sulla base della tabella 1 della relazione al disegno di legge, sul totale spese complessive, si osserva una misura pari al 46,3% da imputare alle spese di parte corrente, a fronte del 37,8% da ricondurre alle spese in conto capitale ed al solo 15,8% da ricondurre al rimborso di passività finanziarie.

Per le spese correnti, rileva la consistenza dei residui di nuova formazione per interventi (pari al 65,8% di quelli di parte corrente), per funzionamento (pari al 17,9% di quelli di parte corrente), ed oneri comuni (pari al 13,5% di quelli di parte corrente), mentre per i residui di nuova formazione relativi a spese in conto capitale, nell'ambito della voce investimenti, si segnalano i contributi agli investimenti (pari al 28,9% dei residui di nuova formazione di conto capitale) ed i contributi agli investimenti alle imprese (pari al 30,06% dei residui di nuova formazione di conto capitale).

Al 31 dicembre 2004 il totale complessivo dei residui attivi (tenuto conto quindi degli effetti della gestione relativa alla quota residui degli esercizi precedenti) è stato pari a 116.856 milioni di euro, in corrispondenza a 81.520 milioni derivanti dagli anni precedenti e a 35.336 milioni maturati nel 2004 e quello dei passivi a 121.284 milioni di euro, in corrispondenza a 63.265 milioni rimasti dagli anni precedenti e a 58.028 milioni maturati nel 2004, con un'eccedenza passiva complessiva di -4.438 milioni, dovuta sia alla differenza negativa tra i residui attivi e passivi di nuova formazione, pari a -22.693 milioni, sia al saldo attivo dei residui relativi ai precedenti esercizi, pari a +18.255 milioni (cfr. tabella 5)<sup>21</sup>.

L'aumento registrato dai residui passivi di nuova formazione rispetto al 2003 (i residui di nuova formazione del 2004 ammontano a 58.028 a fronte dei 52.824 milioni di euro del 2003) è da ricondurre all'effetto combinato della diminuzione registrata negli impegni rispetto al precedente esercizio per 41.570 milioni di euro (gli impegni complessivi 2004 ammontano infatti a 640.853, a fronte dei 682.423 milioni di euro del 2003) ed alla sensibile diminuzione dei pagamenti di competenza per 46.773 milioni di euro (i pagamenti di competenza 2004 ammontano infatti a 582.825 a fronte di 629.598 del 2003), da cui scaturisce complessivamente un aumento della consistenza al 31 dicembre di 5.204 milioni di euro<sup>22</sup>.

Dei 58.028 milioni di euro di residui passivi maturati nel corso del 2004, 40.339 milioni di euro sono riconducibili a somme realmente

---

<sup>21</sup> La composizione dei residui attivi alla fine del 2004 è riconducibile per il 55% al comparto tributario (per 52.594 milioni di euro), mentre i residui passivi complessivi tornano a crescere (da 114 .923 a 121.204 milioni di euro) a ragione del consistente incremento dei resti relativi al rimborso delle passività finanziarie formando l'eccedenza passiva finale.

<sup>22</sup> Cfr. Tabella 1, colonne D,E,F dell'A.S. 3524, pag. 22, (Rendiconto 2004) a confronto con i medesimi dati contenuti nell'A.S. 5094 (Rendiconto 2003).

impegnate mentre 17.689 milioni sono classificati quali residui di stanziamento.

I dati quantitativi segnalano che, a fronte di una diminuzione dei residui passivi di 9.019 milioni di euro, si sono determinate economie di gestione pari a 2.313 milioni di euro e da somme perenti agli effetti amministrativi pari a 6.715 milioni di euro, a fronte delle quali si sono verificate eccedenze di spesa per 9 milioni di euro.

Le eccedenze per le quali viene proposta la sanatoria a livello di unità previsionale di base con l'articolo 7 sono principalmente da imputare:

- a) agli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, compresi gli oneri sociali e l'IRAP (per 4,7 milioni di euro), relativamente al sistema di pagamenti mediante ruoli di spesa fissa;
- b) alle spese di indennizzo e risarcimento alle vittime dei trattamenti di trasfusioni e somministrazioni di emoderivati per 3,5 milioni di euro.

Nella relazione illustrativa sono indicate le cause a cui ricondurre tali eccedenze di spesa, sulla base della mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni provinciali del tesoro, agli ordinativi emessi su ruoli di spesa fissa al 31 dicembre 2003, con la conseguente impossibilità di riportare nel conto dei residui dell'anno successivo le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti di titoli trasportati.

## TABELLA N. 5

## RENDICONTO 2004: CONTO DEI RESIDUI

(cifre in milioni di euro)

			31 DICEMBRE 2004	
<b>RESIDUI ESERCIZIO 2001 E PRECEDENTI</b>	al 1° GENNAIO 2004	RESIDUI ACCERTATI (al loro degli incassi e dei pagamenti)	RISULTATI DELLA GESTIONE (al netto di incassi e pagamenti)	
residui attivi	138.551	97.620	81.520	*
residui passivi	114.923	120.535	63.265	**
eccedenza (passiva segno -; attiva segno+)	23.628	-22.915	18.255	A

<b>RESIDUI DI NUOVA FORMAZIONE ESERCIZIO 2004</b>				
residui attivi			35.336	
residui passivi			58.029	
eccedenza (passiva segno -; attiva segno+)			-22.693	B

<b>RESIDUI COMPLESSIVI (precedenti e nuovi) A FINE ESERCIZIO 2004</b>				
residui attivi			116.856	
residui passivi			121.294	
eccedenza (passiva segno -; attiva segno+)			-4.438	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 2004 è stata lievemente superiore a quella del 2003.

Nel 2004 detta eccedenza si è infatti attestata su 1.338,8 mld, a fronte dei 1.306,7 miliardi del 2003, con un peggioramento di circa 32,1 miliardi di euro (a fronte dei 53 mld registrati nel 2003 sul dato 2002), dovuto - a fronte di un lieve aumento delle attività, passate da 509 miliardi di euro nel 2003 a 532 mld nel 2004, - al più consistente aumento delle passività, passate dagli oltre 1.815 miliardi di euro del 2003 ai 1.870 mld del 2004. Il risultato, peraltro, segna di nuovo un miglioramento rispetto al *trend* positivo già registrato nel biennio 2001/2002, riportando il valore della variazione della eccedenza passiva, dopo la parentesi del netto peggioramento registrato nel 2003, su importi decisamente inferiori ai 50.000 milioni di euro. I citati risultati patrimoniali sono riassunti di seguito:

(mln di euro)

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

Dall'analisi delle risultanze complessive, si evince che sul peggioramento patrimoniale complessivo - pari a -32.123 milioni di euro - hanno influito sia le variazioni nette dovute alla gestione del bilancio di cui



all'articolo 4 del disegno di legge in questione, pari a 4.398,9 milioni, che quelle derivanti da operazioni patrimoniali con riflesso sul bilancio, le quali sono aumentate a 24.417,8 milioni di euro, cui si aggiungono le diminuzioni nette del patrimonio, che risultano pari a -3.306,7 milioni di euro<sup>23</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 (prospetto I.1 del *Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2004*).

Ciò permette, come si evince dai dati sinteticamente sopra riportati, di comprendere in dettaglio la distribuzione dell'aumento degli elementi attivi del conto del patrimonio, più che compensato dall'aumento, più consistente, degli elementi passivi del medesimo patrimonio, con il risultato finale già riportato di un peggioramento nel 2004 di circa 32.123 milioni di euro<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Il peggioramento riconducibile ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è dovuto principalmente alla massiccia emissione di BTP e di BTP indicizzati all'inflazione dell'area euro, nonché alla diminuzione di alcune componenti dell'attivo patrimoniale inerenti le partecipazioni in Coop. credito S.p.A. (il 14,42%) e per la cessione della terza tranche di ENEL S.p.A. (pari al 18,87%). Dalle due operazioni si è ottenuto un introito lordo pari a 7,6 mld di euro, a fronte di una diminuzione patrimoniale rispettivamente di 14 milioni e 4,3 mld di euro. A dette cessioni si è aggiunta CONI Servizi S.p.A. per 143 milioni di euro. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2004*, Vol. I, pag. 218.

<sup>24</sup> Dalla citata *Relazione trimestrale di cassa* di aprile u.s. si evince che al 31 dicembre 2004 la consistenza del debito del settore statale è risultata pari a 1.325.703 (era 1.287.626 il dato 2003) milioni di euro, con un

Più nel dettaglio, le attività finanziarie, che rappresentano l'82% del totale, si assestano nel 2004 a 432.566 milioni di euro, con un incremento di 14.204 milioni di euro, mentre le passività finanziarie aumentano di 54.927 milioni di euro e si attestano nel 2004 a 1.870.797 milioni di euro<sup>25</sup>.

Nel dettaglio, è da registrarsi una diminuzione delle attività finanziarie di breve termine, pari a 18.013 milioni di euro, cui si accompagnano la diminuzione della componente dei residui attivi per denaro da riscuotere, che segna un -18.488 milioni di euro<sup>26</sup>, a cui consegue il decremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione pari a per -3.206 milioni di euro. A tali movimenti si contrappongono i dati concernenti i crediti di tesoreria, che si registrano invece un aumento per +3.682.

L'aumento delle attività finanziarie di medio-lungo termine, pari a 32.217 milioni di euro, deriva dalla diminuzione rispetto al 2003 delle anticipazioni attive per 644 milioni di euro, accompagnato da aumenti di «azioni ed altre partecipazioni» quotate e non quotate pari complessivamente a +33.050 milioni di euro, a fronte di un incremento di 11.224 milioni di euro complessivi nel 2003, e di un analogo dato 2002 che era di 18.677 milioni. A tali dati si aggiunge la flessione degli «altri conti attivi» per 190 milioni di euro<sup>27</sup>.

---

aumento in valore assoluto, nell'arco dei dodici mesi, che si attesta a +38.077, corrispondente ad una variazione percentuale di circa +3% . Nelle sue componenti, si evidenzia una flessione dei BOT, pari a 895 milioni di euro. Nel comparto dei titoli a tasso variabile, si riscontra una significativa riduzione dell'ammontare dei CTZ pari a -7033 milioni di euro. Per quanto concerne i titoli a medio e lungo termine, il circolante dei BTP ha segnato una sensibile crescita, pari a +16.185 milioni di euro.

<sup>25</sup> In particolare, l'andamento registrato dal debito pubblico, aumentato di 13,2 mld, consegue al decremento il debito fluttuante per 11,9 mld di euro, a fronte dell'incremento del debito redimibile che è passato da 1.082 mld di euro del 2003 a 1.107 mld di euro del 2004, segnando un incremento di 25 mld di euro circa.

<sup>26</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Rendiconto generale dello Stato 2004, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.5, pag. 40.

<sup>27</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Rendiconto generale dello Stato 2004, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.13, pag. 51.

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 8.408 milioni di euro, mentre le attività non finanziarie non prodotte, che comprendono beni immobili, segnano un incremento di 1.227 milioni di euro<sup>28</sup>.

Le passività finanziarie segnano un incremento di 54.927 milioni di euro. Tale ultimo dato è connesso anche ad un notevole incremento nei debiti di tesoreria, passati da 538.758 milioni di euro a 560.946 milioni di euro, per cui la situazione del Tesoro risulta, nel complesso, peggiorata, con un saldo di -22.187 milioni di euro.

---

<sup>28</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Rendiconto generale dello Stato 2004, Conto del Patrimonio*, Prospetto II.19 A e seguenti

### 3. Aspetti problematici del provvedimento

#### *Il conto del bilancio*

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2004 presenta alcune questioni che possono essere oggetto di un approfondimento.

Per quanto concerne il conto del bilancio (Cap. I) si ripropone, seppure in termini quantitativamente più ridotti, anzitutto il problema delle eccedenze di spesa in vari stati di previsione. Le eccedenze rappresentano, come è noto, una patologia del sistema, in quanto costituiscono giuridicamente l'insieme degli atti di impegno (e pagamento) superiori alle cifre stanziato nel bilancio di previsione, tant'è che ne viene decisa la sanatoria *ex post* in sede di esame del rendiconto (articolo 7 del disegno di legge), non esprimendo su di esse un giudizio di correttezza l'organo di controllo contabile perché tali da violare la legge di contabilità. Le eccedenze si sottraggono dunque alla dichiarazione di regolarità del rendiconto generale e rendono necessaria l'approvazione politica *ex post* del Parlamento.

L'importo delle eccedenze di spesa per il 2004 è stato di complessivi 1.096 milioni di euro (1.871 milioni di euro il dato 2003) - di cui 871 milioni riferibili al bilancio dello Stato e 225,3 milioni di euro riferibili all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato -, 9 milioni in conto residui e 783,4 milioni in conto cassa.

Pertanto, nel complesso, ci si trova di fronte ad una sensibile diminuzione delle dimensioni del fenomeno rispetto a quanto avvenuto nel precedente esercizio<sup>29</sup>.

Lo scrutinio del dettaglio delle relative determinanti evidenzia come le eccedenze continuino a riguardare in misura rilevante il Ministero della pubblica istruzione (oltre il 36%) e in particolare la u.p.b. relativa alle strutture scolastiche e, al suo interno, i capitoli che riguardano gli stipendi<sup>30</sup>. Come già rilevato per gli esercizi precedenti, esse sono da ricondurre essenzialmente al particolare sistema di pagamento attraverso ruoli di spesa fissa, grazie al quale si sono avute rilevanti economie e la cui logica è di semplificare le procedure di erogazione ai soggetti destinatari della spesa. Le eccedenze dipendono anche dalle spese per le pensioni di guerra del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre per la cassa e i residui, tra l'altro, dalle spese di giustizia.

---

<sup>29</sup> Al riguardo, limitatamente a quanto concerne i residui, va premesso che la relazione al disegno di legge dello scorso anno faceva già presente che dal 1 gennaio 2003 era divenuta operativa una nuova procedura informatica che avrebbe dovuto permettere di avere su base mensile il controllo sull'evoluzione delle eccedenze in conto residui; dalla medesima relazione emergeva il sensibile miglioramento del fenomeno delle eccedenze su residui, con valori 2003 pari a 503 milioni, nettamente inferiori a quelli registrati nel 2002, per i quali si segnalava un dato di 1.358 milioni di euro. Per contro, si sottolineava il sensibile peggioramento riferibile alla gestione della competenza, che vedeva le eccedenze crescere sensibilmente rispetto al dato 2002. A.S. 3163, *Rendiconto (...) 2003 - Relazione illustrativa*, pag. 14.

<sup>30</sup> La tematica delle eccedenze di spesa nell'ambito del MIUR è stata esaminata di recente da parte della 5a Commissione del Senato della Repubblica nel corso della discussione del disegno di legge A.S. 3523 – “Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione”. In proposito, il rappresentante del Governo segnalava che: "...il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) ha adottato misure necessarie a far sì che i dati di bilancio corrispondessero alle effettive esigenze. Tali misure stanno raggiungendo gradualmente l'obiettivo, tanto che le eccedenze nette dell'anno 2004 ammontano ad euro 170 milioni circa. In effetti, l'analisi della spesa e, in particolare, delle eccedenze, ha consentito la riconsiderazione degli elementi presi a base delle previsioni di spesa, riconsiderazione resa possibile a seguito delle operazioni di allineamento delle banche dati del MIUR e del Ministero dell'economia e delle finanze - Servizio informativo integrato (il quale provvede al pagamento degli stipendi a mezzo di ruoli di spesa fissa), nonché dell'attività di monitoraggio posta in essere sulla spesa del personale. Le eccedenze che sono state da ultimo registrate sono sostanzialmente riferite all'attivazione - in presenza di particolari situazioni certificate di handicap gravi o gravissimi degli alunni - di ulteriori posti di sostegno oltre a quelli determinati in applicazione dei parametri fissati dalla vigenti disposizioni, nonché a voci di spesa di anni precedenti, che trovano manifestazione finanziaria in anni successivi". Cfr., SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 19 luglio 2005, pag. 40.

Circa le cause del prodursi del fenomeno delle eccedenze di spesa, esse sono essenzialmente connesse, sia per la competenza che per la cassa ed i residui, all'emissione di ruoli di spesa fissa.

Al riguardo, appare opportuno sottolineare che la Corte dei conti ha ricordato anche di recente che si tratta di una "anomalia programmatica e gestionale e di un "fenomeno" che dovrebbe essere riassorbito allorché sarà pienamente operativo il sistema informatico dei pagamenti pubblici".<sup>31</sup>

Dall'allegato M alla *Decisione sul Rendiconto Generale dello Stato 2004* emerge un quadro informativo che, sebbene contraddistinto dalla sensibile riduzione del numero delle appostazioni contabili irregolari rispetto al 2003, evidenzia tuttavia il permanere della concentrazione delle criticità nelle rubriche intestate al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

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

Anche per il 2004 l'articolo 4 del disegno di legge evidenzia un disavanzo della gestione della competenza. Va chiarito al riguardo che si tratta della somma di tutti gli impegni di spesa e di tutti gli accertamenti di entrata, ivi compresi quelli riferiti ad entrate di tipo patrimoniale, le quali, riferite all'indebitamento, sostanziano assunzioni di mutui o emissione di titoli di Stato di durata superiore all'anno. La situazione di disavanzo sta

---

<sup>31</sup> Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, Vol. I, pagg. 150-151.

dunque a significare che il livello dell'accensione prestiti (Titolo IV dell'entrata) è risultato inferiore al ricorso al mercato, sempre in termini di competenza a consuntivo, ossia, agli impegni assunti per quanto riguarda tutti i tre titoli di spesa.

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

Facendo ricorso ai dati del *Movimento generale di Cassa* riferiti all'intero 2004 e ferma rimanendo la difficoltà, richiamata più volte, circa la raffrontabilità di tali dati con quelli di bilancio, potrebbe essere indicativo che il saldo di esecuzione del bilancio, che misura il *quantum* del ricorso della gestione di cassa di bilancio alla tesoreria, al netto della gestione dei prestiti, denoti un segno negativo per circa 7.642 milioni di euro, in notevole diminuzione peraltro rispetto ai 56.474 milioni registrati nel 2003<sup>32</sup>.

Lo stesso dato relativo agli esercizi precedenti segnalava un risultato negativo di 35.758 milioni nel 2002 e di 41.674 milioni di euro nel 2001.

---

<sup>32</sup> In proposito, occorre segnalare tuttavia il dato leggermente diverso riportato nel prospetto n. 1 recante il Movimento generale di cassa 2004 contenuto nel *Conto riassuntivo del tesoro*, che indica un saldo negativo pari a 7,605 mld di euro.

Anche nel 2004 il bilancio, seppure in misura assai più contenuta rispetto agli esercizi precedenti, è stato dunque finanziato dalla tesoreria<sup>33</sup>.

Sul piano più strettamente contabile, per quanto riguarda il rendiconto dell'entrata, in sede di parificazione del rendiconto la Corte dei conti ha segnalato una serie di elementi incongrui, che sono stati distinti tra incongruenze contabili (importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere oltre che importi per riscossioni e/o accertamenti inferiori a quelli dei versamenti) e anomalie interne al rendiconto<sup>34</sup>.

In relazione alle 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 i capitoli per cui si sono registrati residui attivi risultano in alcuni casi importi diversi da quelli che si ottengono mediante la sottrazione dai residui iniziali dei versamenti effettuati nell'anno in conto residui, aggiungendovi i residui maturati dalla competenza dell'esercizio; che il riscosso dei residui dell'anno deriva da importi da rilevazioni contabili, calcolate quale differenza tra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme da versare alla fine dell'esercizio 2003, riportando a zero le differenze negative; che per taluni capitoli risultano versamenti di residui come resti da versare alla fine del 2003.

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

---

<sup>33</sup> In dettaglio, la situazione dei movimenti di tesoreria derivanti dal bilancio al 31 dicembre 2004 ha segnato, a fronte di entrate finali complessive registrate nell'anno pari a 407.533 milioni di euro, uscite complessive finali pari a 441.120 che, al netto della gestione dei prestiti pari ad incassi per 209.685 milioni di euro ed a rimborsi per 183.741 milioni di euro hanno determinato il citato saldo di -7.642 milioni.

<sup>34</sup> Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2004*, pagg. 11 e seguenti.



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<sup>35</sup>.

La Corte ha rilevato altresì la carenza di alcuni allegati rispetto a quanto previsto dall'articolo 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468 del 5 agosto 1978, e successive integrazioni e modifiche. Si tratta, in particolare, degli allegati alle note preliminari, che illustrano i risultati finali delle amministrazioni e gli scopi delle principali leggi di spesa, ai consuntivi dei Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'ambiente e della tutela del territorio, dei beni e delle attività culturali, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, della salute, dell'Istituto agronomico per l'oltremare e degli Archivi notarili<sup>36</sup>.

Per quanto riguarda la spesa, oltre alle citate eccedenze rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui passivi iniziali ed alle autorizzazioni definitive di cassa, per le quali sussiste

---

<sup>35</sup> Tuttavia, in ordine al primo punto citato - a riprova di un parziale superamento delle discrasie segnalate negli anni precedenti - la Corte ha altresì rilevato come nel 2004, analogamente agli anni precedenti, l'importo dei residui attivi finali risulti diverso da quello che scaturisce dalla somma dei residui iniziali al netto dei versamenti in conto residui ed aggiungendo il da versare e il da riscuotere in conto competenza dell'anno di rendicontazione. Come si evince dalla tabella n. 4 infatti, i residui attivi finali ammontano a 116.456 milioni di euro (erano 138.551 milioni nel 2003).

<sup>36</sup> Più in generale, il rilievo critico circa la inadeguatezza di tutte le note preliminari agli stati di previsione - tale da condizionare i risultati dell'analisi prodotta nel referto - è stata in particolare sottolineata dalla relazione introduttiva del Presidente delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo il 24 giugno 2005. Cfr. Corte dei conti, intervento di presentazione della relazione annuale sul Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2004, pag. 3.

l'esigenza di una specifica sanatoria legislativa, la Corte ha dichiarato la non regolarità di spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nell'apposito allegato dianzi citato (allegato N).

Infine, quanto alle regolazioni debitorie, la Corte ha rilevato che continua a mancare, nonostante le ripetute segnalazioni, l'evidenziazione - in apposita sezione del rendiconto - dei relativi dati contabili<sup>37</sup>.

### *Il conto del patrimonio*

In relazione al conto del patrimonio, si rammenta ancora che la citata legge di riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale<sup>38</sup>.

Come riferito in occasione dell'esame del rendiconto 2003, 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.. Tali conti risultano prodotti in allegato<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr., *ibidem*, pag. 16.

<sup>38</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 con il Ministero dell'economia e delle finanze, che è sfociata nella elaborazione del "conto patrimoniale e prospetto dei flussi delle amministrazioni pubbliche 2001-2003".

<sup>39</sup> Su di essi la Corte dei conti ha rilevato che il raccordo tra le due gestioni presenta, tuttavia, ancora una limitata significatività, a ragione della mancata compilazione di un riquadro con la dettagliata esposizione

Come rilevato dall'organo di controllo<sup>40</sup>, il conto del patrimonio dello Stato risente di cospicue "rettificazioni", ovvero di voci contabili non collegate alla gestione di bilancio, per cui non vengono specificati nel conto le operazioni di riferimento, né i valori di rettifica<sup>41</sup>.

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

Sono state altresì rilevate, tra le altre<sup>42</sup>:

- discordanze nel riepilogo generale degli inventari dei beni immobili dello Stato previsto dall'articolo 13 del regio decreto n. 827 del 23 maggio 1924;
- la mancata allegazione della dimostrazione circa le variazioni sulle voci inerenti i "fondi di garanzia", "altri crediti non classificabili" delle attività finanziarie e "altri" delle passività finanziarie, del Ministero dell'economia e delle finanze; "fondi scorta" e "crediti concessi ad enti pubblici ed istituti di credito" delle attività finanziarie del Ministero dell'interno; "beni immobili di valore culturale" delle attività finanziarie dei

---

degli impieghi dei beni trasferiti dallo Stato a Patrimonio S.p.A. e dei relativi risultati. Cfr. Corte dei Conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2004*, pagg. 17.

<sup>40</sup> Cfr. *ibidem*, pag. 240.

<sup>41</sup> Per tale procedura, peraltro già rilevata dalla Corte nelle precedenti relazioni, l'organo ne segnala la progressiva crescita, la cui influenza sulla regolarità del conto si presenta via via più consistente. Cfr. Corte dei Conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2004*, Vol. I, pag. 240.

<sup>42</sup> Cfr. Corte dei conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2004*, pagg. 15-18.

Ministeri per i beni e le attività culturali e dell'istruzione, università e ricerca"; "opere in corso di costruzione per fabbricati non residenziali" e "altre opere" e "crediti concessi ad aziende e previsti" delle attività finanziarie del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; "fondi scorta" e "crediti concessi ad aziende ed enti privati" delle attività finanziarie del Ministero della difesa di cui all'allegato R;

- la mancata rappresentazione dei punti di concordanza tra la situazione dei beni materiali prodotti e le risultanze del conto patrimoniale di alcuni enti dotati di autonomia contabile;

Infine, quanto ai cespiti residuati dalle procedure di passaggio relative ai beni patrimoniali alla società Ferrovie dello Stato e all'ANAS S.p.A., la Corte ha rilevato, come già segnalato nella relazione al rendiconto degli anni 2002 e 2003, che continua a mancare l'iscrizione nel conto dei predetti cespiti<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Inoltre, si rileva la conferma dei profili di criticità concernenti la dimostrazione dei punti di concordanza tra il conto del bilancio ed il conto del patrimonio, riflessi nella prospettazione delle partite relative alla gestione di tesoreria. In particolare, contribuisce a conferire poca chiarezza, circa i contributi delle singole gestioni alle variazioni patrimoniali, il mancato scorporo dei flussi di tesoreria che costituiscono una duplicazione delle operazioni di bilancio. Sarebbe pertanto utile evidenziare gli effetti aggiuntivi sul patrimonio connessi alle sole movimentazioni di tesoreria. Cfr. Corte dei conti, *Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2004*, pag. 6.