

## LE SPESE DELLO STATO

segue TAVOLA A.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (\*\*)  
(SERIE STORICA 2009 - 2015)

## SPESA FINALE PRIMARIA

| anno | impegni   | var % es.<br>prec. | Impegni totali | var % es.<br>prec. | pagamenti | var % es.<br>prec. | var % Imp<br>(*) | var % Imp.<br>tot. (*) | inc %<br>Pagam (*) |
|------|-----------|--------------------|----------------|--------------------|-----------|--------------------|------------------|------------------------|--------------------|
| 2009 | 434.152,1 |                    | 429.853,8      |                    | 417.912,8 |                    | 27,6             | 27,3                   | 26,6               |
| 2010 | 433.176,7 | -0,2               | 436.845,2      | 1,6                | 410.680,1 | -1,7               | 27,0             | 27,2                   | 25,6               |
| 2011 | 417.927,6 | -3,5               | 412.283,8      | -5,6               | 417.647,7 | 1,7                | 25,5             | 25,2                   | 25,5               |
| 2012 | 416.472,7 | -0,3               | 416.942,5      | 1,1                | 412.558,9 | -1,2               | 25,8             | 25,8                   | 25,6               |
| 2013 | 470.361,3 | 12,9               | 459.859,6      | 10,3               | 449.948,0 | 9,1                | 29,3             | 28,7                   | 28,0               |
| 2014 | 493.559,8 | 4,9                | 476.847,9      | 3,7                | 454.425,9 | 1,0                | 30,6             | 29,6                   | 28,2               |
| 2015 | 497.239,1 | 0,7                | 507.482,4      | 6,4                | 487.424,3 | 7,3                | 30,4             | 31,0                   | 29,8               |

## SPESA COMPLESSIVA

| anno | impegni   | var % es.<br>prec. | Impegni totali | var % es.<br>prec. | pagamenti | var % es.<br>prec. | var % Imp<br>(*) | var % Imp.<br>tot. (*) | inc %<br>Pagam (*) |
|------|-----------|--------------------|----------------|--------------------|-----------|--------------------|------------------|------------------------|--------------------|
| 2009 | 682.865,8 |                    | 678.577,7      |                    | 667.178,2 |                    | 43,4             | 43,1                   | 42,4               |
| 2010 | 691.110,9 | 1,2                | 694.775,9      | 2,4                | 668.584,3 | 0,2                | 43,1             | 43,3                   | 41,7               |
| 2011 | 676.359,7 | -2,1               | 670.698,9      | -3,5               | 675.803,7 | 1,1                | 41,3             | 41,0                   | 41,3               |
| 2012 | 706.017,0 | 4,4                | 706.119,5      | 5,3                | 701.885,4 | 3,9                | 43,8             | 43,8                   | 43,5               |
| 2013 | 721.960,6 | 2,3                | 711.529,6      | 0,8                | 701.760,5 | 0,0                | 45,0             | 44,3                   | 43,7               |
| 2014 | 778.677,4 | 7,9                | 762.191,1      | 7,1                | 739.517,2 | 5,4                | 48,3             | 47,3                   | 45,9               |
| 2015 | 780.230,9 | 0,2                | 790.471,4      | 3,7                | 767.577,9 | 3,8                | 47,7             | 48,3                   | 46,9               |

(\*) in rapporto al Pil

(\*\*) al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

PAGINA BIANCA

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

**1. Premessa****2. Conto generale del Patrimonio dello Stato: 2.1. Le risultanze complessive****3. Analisi delle attività e passività finanziarie: 3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine. La gestione di tesoreria: 3.1.1. La gestione di tesoreria nel 2015; 3.1.2. I crediti di tesoreria. Le operazioni di tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali; 3.1.3. I debiti di tesoreria; 3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine: 3.2.1. La gestione dei titoli di credito. Azioni e altre partecipazioni: 3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.2.1.2. Altre partecipazioni; 3.2.2. Gestione dei titoli di debito; 3.2.2.1. Evoluzione del debito pubblico e statale; 3.2.2.2. Lo *stock* del debito statale; 3.2.2.3. Attività del 2015; 3.2.3. Debiti diversi: 3.2.3.1. Residui passivi perenti****4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte: 4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato; 4.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare; 4.3. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato; 4.4. Vendita di beni immobili; 4.5. Entrate da locazioni e concessioni****1. Premessa**

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2015 è stato trasmesso alla Corte dei conti, contestualmente al Conto del bilancio, in forma dematerializzata il 26 maggio 2016<sup>1</sup>.

Gli elementi del “Conto” sono definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (che ha riprodotto i contenuti del soppresso art. 22 della legge n. 468 del 1978), nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002. La relazione sugli aspetti patrimoniali del rendiconto è resa ai sensi dell’art. 149 del r.d. n. 827 del 1924.

Il Conto del Patrimonio, in virtù della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 13 del 12 marzo 2003, è distinto in due sezioni precedute da una nota preliminare: la sezione I dimostra i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione riportata nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC’95 - Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell’Unione Europea del 25 giugno 1996) classificata in quattro macro-aggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come disciplinato dal predetto d.i. che ne ha stabilito anche il criterio di valutazione<sup>2</sup>; la sezione II illustra i vari punti di concordanza con il conto del bilancio.

<sup>1</sup> A partire dall’esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014), dopo la sperimentazione effettuata nel 2012, il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell’Amministrazione Digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005). L’ambiente è quello del SIPATR (Sistema del conto del PATRimonio). Il sistema SIPATR è integrato con il sistema IBIS. Il “Conto” costituisce la seconda parte del Rendiconto Generale dello Stato. Esso espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l’indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell’anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

<sup>2</sup> L’osservanza del sistema statistico SEC’95 ha determinato il superamento della vecchia ripartizione per “Conti generali” delle attività e passività ed ha comportato che gli elementi attivi e passivi, raggruppati precedentemente nei

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Seguono tre prospetti recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai Ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili, le altre recanti la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dallo Stato), il Conto del “Dare e dell’Avere” della Banca d’Italia che svolge il servizio di tesoreria e del Cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di Cassa, la Situazione del Tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria, il Movimento dei buoni ordinari del Tesoro ed il Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi.

Il modello di rappresentazione del patrimonio ha determinato la necessità di riclassificare i beni già inseriti a patrimonio e di individuare e classificare i beni demaniali suscettibili di valutazione economica (come imposto dall’art. 14, comma 2, del d.lgs. 279/1997), che erano esclusi dai vecchi conti generali. Il processo di rilevazione non è stato ancora completato.

Le regole di redazione del Conto del Patrimonio non sono state ancora oggetto dell’attesa rivisitazione alla luce dell’entrata in vigore nel 2015 del SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

I criteri di valutazione degli elementi patrimoniali, pertanto, continuano ad essere stabiliti dal d.m. 18 aprile 2002, allegato 3.

La significatività dei dati esposti nel Conto è soprattutto connessa alla capacità di rendere in modo efficace la dimostrazione dei reciproci effetti delle due gestioni patrimoniale e di bilancio, in applicazione delle regole europee, di cui al regolamento del Consiglio europeo n. 2223 del 25 giugno 1996, che ne migliori, tra l’altro, la raffrontabilità con le scritture contabili degli altri Paesi dell’Unione europea.

In tal senso, la tempestiva applicazione del nuovo sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali SEC2010, entrato in vigore dal settembre 2014, è destinata ad ottimizzare tale raffronto e venire incontro ad esigenze di trasparenza e di specificità delle poste ed allegati patrimoniali sottoposti al giudizio della Corte propedeutico all’esame parlamentare.

Rimane la limitata significatività delle scritture contabili del Conto stante l’applicazione, dopo quasi un ventennio, delle regole di classificazione dei conti economici previste nel SEC’95, dettate dal regolamento del Consiglio europeo n. 2223 del 25 giugno 1996, dall’art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di contabilità generale dello Stato.

La perdurante esclusione dal Conto del Patrimonio, più volte evidenziata dalla Corte nelle precedenti relazioni, di alcune significative voci, riguarda, in particolare, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (quali aeroporti ed eliporti, basi navali, caserme, stabilimenti ed arsenali, depositi di munizioni e di sistemi d’arma, basi missilistiche, poligoni e strutture di addestramento, segnali alla navigazione marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare), le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l’avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione.

La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, competente alla compilazione del Conto del Patrimonio, a protraenti inosservanze, da parte di alcune Amministrazioni, principalmente da parte della difesa e poi anche dei trasporti e delle infrastrutture, degli obblighi di cui all’articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Conti generali n. 1 (Attività finanziarie), n. 2 (Crediti e partecipazioni), n. 3 (Beni patrimoniali), n. 4 (Passività finanziarie) e n. 5 (Passività patrimoniali), come era stato disposto dalla circolare n. 6 del 7 febbraio 1981 emanata dall’allora Ministero del tesoro, subissero con la ristrutturazione del rendiconto patrimoniale una diversa collocazione in ragione della loro appartenenza a ciascuna delle suddette quattro ripartizioni con cui vengono suddivisi detti elementi nella nuova impostazione del documento contabile.

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Di detta parziale inadempienza, che non permette la necessaria completezza ed esaustività dei dati del Conto sottoposto all'esame parlamentare, si fa menzione nella decisione di regolarità del Rendiconto generale dello Stato alla quale si accompagna la presente relazione.

Una particolare attenzione merita l'adozione della citata nuova classificazione dei conti di cui al SEC2010 per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione delle operazioni in derivati, per le quali la Corte ha più volte richiamato la necessità di misure di adeguamento del relativo quadro informativo<sup>3</sup>.

L'adozione della classificazione dei dati del Conto secondo le regole previste dal SEC2010 potrebbe consentire di superare una discrasia che ne limita la significatività con riguardo alle riserve tecniche di pensione, prevedendo la rilevazione su apposita tavola aggiuntiva dei diritti pensionistici accumulati, relativi ai sistemi di previdenza pubblici e privati, con o senza costituzione di riserve, compresi i sistemi pensionistici della sicurezza sociale.

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del conto generale del patrimonio, sono rivolte allo scopo di accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le entrate, riscosse e versate, per le somme riscosse e "da versare" e per quelle "da riscuotere", si procede con il riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei ricpiloghi generali e nel Conto del bilancio.

Per la spesa vengono effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute o controllate.

Per le predette verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce, mediante il SIPATR, la documentazione giustificativa fornita dalle Amministrazioni per il tramite degli Uffici centrali di bilancio nelle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del Patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate, con relativa motivazione dell'esclusione.

Per il 2015 sono state escluse dal giudizio di regolarità diverse poste ed allegati patrimoniali, ai quali si rinvia nell'apposito allegato alla decisione. Si sottolinea il perdurare di motivi di irregolarità concernenti poste ricorrenti.

Una ridotta significatività alle risultanze del conto, che si riflettono sul patrimonio netto dello Stato, è data dalle "rettificazioni" apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio.

Le cause giustificative di tali "rettificazioni", che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili, andrebbero esposte con maggiore chiarezza nel Conto a supporto dell'esame della Corte propedeutico al successivo esame parlamentare.

Per una migliore leggibilità delle risultanze del Conto del Patrimonio e delle cause giustificative delle variazioni intervenute, oltre che per operazioni connesse al bilancio, per altri eventi modificativi, o rettificativi, sarebbe utile la predisposizione, come allegato al conto, di un nomenclatore dei provvedimenti legislativi che hanno comportato movimentazioni di poste patrimoniali.

Andrebbe migliorata la leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di tesoreria, scorporandone i flussi che costituiscono una potenziale duplicazione di operazioni di bilancio e ciò per meglio evidenziare gli effetti autonomi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

<sup>3</sup> Cfr. la relazione sul Ministero dell'economia e delle finanze per il rendiconto generale dello Stato per il 2014.

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

**2. Conto generale del Patrimonio dello Stato****2.1. Le risultanze complessive**

La gestione dell'esercizio finanziario 2015 ha prodotto, come anche nei precedenti esercizi finanziari, un peggioramento patrimoniale complessivo, di ammontare pari a 66,85 miliardi, inferiore a quello dello scorso anno (129,6 miliardi).

Tale peggioramento emerge dalla differenza tra lo squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal rendiconto "eccedenza di passività") del 2015, pari a 1.758,42 miliardi, e quello del 2014, pari a 1.691,57 miliardi, che, quindi, in termini percentuali, è aumentato del 3,95 (incremento comunque inferiore a quello dell'8,29 per cento registrato nel 2014 sul 2013).

Lo squilibrio patrimoniale del 2015 deriva da:

- diminuzione nella consistenza complessiva delle attività per 5,95 miliardi (nel 2015 il totale delle attività è di 962,6 miliardi mentre nel 2014 era di 968,6 miliardi);
- aumento delle passività finanziarie per 60,9 miliardi (nel 2015 il totale è di 2.721 miliardi a fronte dei 2.660,1 miliardi del 2014).

Con riguardo ai risultati differenziali, la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento con l'avanzo accertato di circa 2,48 miliardi (29,6 miliardi nel 2014), inferiore, tuttavia, alle diminuzioni nette verificatesi negli elementi patrimoniali, pari a 36,5 miliardi (91,3 miliardi nel 2014) e al peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a circa 32,84 miliardi (67,8 miliardi nel 2014). Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di circa 66,85 miliardi.

Nella tavola che segue vengono rappresentate le consistenze finali delle attività e delle passività dello Stato nel loro complesso, nonché gli incrementi percentuali delle stesse.

TAVOLA I  
ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

*(in miliardi)*

| Anno | Attività | Scostamento su anno precedente (%) | Passività | Scostamento su anno precedente (%) | Eccedenza passività | Scostamento su anno precedente (%) |
|------|----------|------------------------------------|-----------|------------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| 2009 | 786      | 26,93                              | 2.212     | 4,15                               | 1.426               | -5,23                              |
| 2010 | 836      | 6,34                               | 2.280     | 3,09                               | 1.444               | 1,3                                |
| 2011 | 821      | -1,79                              | 2.344     | 2,81                               | 1.523               | 5,47                               |
| 2012 | 980      | 19,36                              | 2.513     | 7,2                                | 1.534               | 0,72                               |
| 2013 | 999      | 21,7                               | 2.561     | 9,3                                | 1.562               | 2,6                                |
| 2014 | 969      | -3,05                              | 2.660     | 3,9                                | 1.692               | 8,3                                |
| 2015 | 963      | -0,6                               | 2.721     | 2,2                                | 1.758               | 3,95                               |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

La diminuzione delle attività per quasi 6 miliardi è essenzialmente dovuta alla componente finanziaria (-11,94 miliardi), che ha superato il miglioramento di 6 miliardi degli *asset* non finanziari.

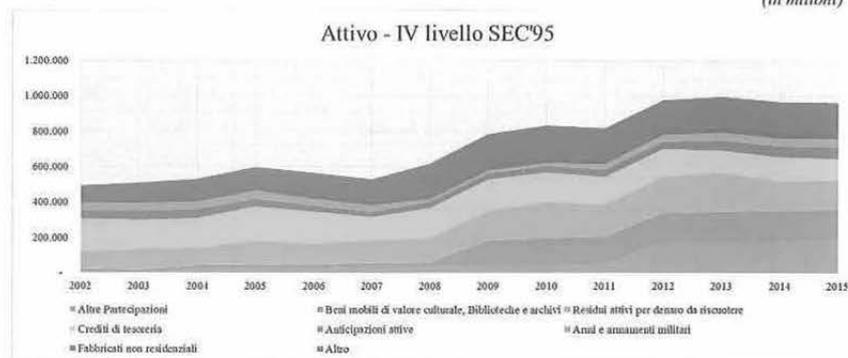
In particolare, sono diminuiti notevolmente i crediti di tesoreria (19 miliardi), solo parzialmente compensati dall'incremento, tra l'altro, delle anticipazioni attive (5,8 miliardi), degli "oggetti d'arte" (4,15 miliardi) e delle azioni e partecipazioni (2,8 miliardi).

L'incremento delle passività di 60,89 miliardi, invece, è imputabile principalmente a maggiori debiti, sia di tesoreria per 22,36 miliardi, che redimibili per 42,39 miliardi.

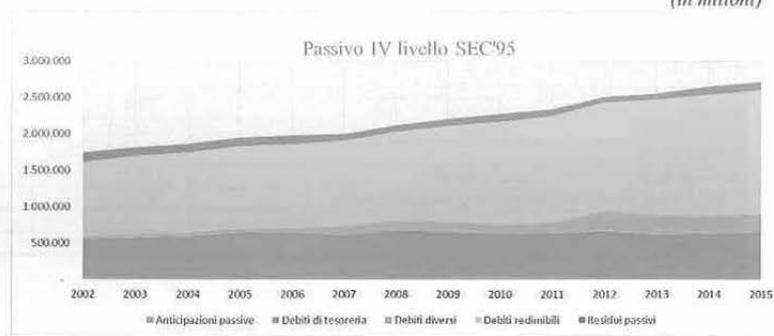
Di seguito si rappresenta graficamente l'evoluzione, negli ultimi anni, delle attività e delle passività al IV livello di definizione.

Per le attività, le otto voci di consistenza finale più rilevante nell'ambito dei tre macroaggregati dell'attivo (Attività finanziarie, Attività non finanziarie prodotte e Attività non finanziarie non prodotte) rappresentano circa l'83 per cento del totale; la voce "Altro" comprende, invece, le ulteriori trenta voci di attivo che presentano importi di entità non rilevante (ad esempio, opere dell'ingegno, oggetti di valore, mobili di arredi, mezzi di trasporti, materie prime, etc.). Dal grafico si evince l'incremento pressoché omogeneo delle componenti dell'attivo.

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

GRAFICO 1  
(in milioni)

Nel seguente grafico, invece, si osserva la proporzione tra le singole voci delle passività finanziarie e il loro andamento negli ultimi dodici anni. Come è evidente l'incremento delle passività finanziarie statali è fortemente influenzato dall'andamento dei debiti redimibili.

GRAFICO 2  
(in milioni)

### 3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie

A fine 2015 le attività finanziarie ammontavano a 657,1 miliardi, mentre le passività finanziarie a 2.721 miliardi.

Nella tavola che segue è riportato l'andamento nell'ultimo triennio delle attività e passività finanziarie distinte nella loro componente a breve termine e a medio – lungo termine.

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2

## ATTIVITÀ E PASSIVITÀ A BREVE TERMINE

(in miliardi)

|           | IV livello  | Consistenza al 31.12 |              |              |
|-----------|---|----------------------|--------------|--------------|
|           |   | 2013                 | 2014         | 2015         |
| Attività  | Biglietti, monete e depositi                                  | 0                    | 0            | 0            |
|           | Crediti di tesoreria  | 123,7                | 135,4        | 116,5        |
|           | Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione | 39,3                 | 41,5         | 37,3         |
|           | Residui attivi per denaro da riscuotere                       | 221,8                | 167,6        | 171          |
|           | <b>Totale attività</b>  | <b>384,8</b>         | <b>344,5</b> | <b>324,8</b> |
| Passività | Debiti di tesoreria   | 589,3                | 597,5        | 619,8        |
|           | Residui passivi   | 84,2                 | 113,2        | 113          |
|           | <b>Totale passività</b>                                       | <b>673,5</b>         | <b>710,7</b> | <b>732,8</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del Patrimonio

Per quanto concerne la parte di attività e passività a breve termine, si rileva che le attività sono in diminuzione e le passività in continuo aumento, come si analizzerà ampiamente più avanti.

TAVOLA 3

## ATTIVITÀ E PASSIVITÀ A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

|  | IV livello  | Consistenza al 31.12                          |               |               |
|--|---|---|---------------|---------------|
|  |   | 2013  | 2014          | 2015          |
| Attività   | Titoli diversi dalle azioni   | 4,1   | 1,1           | 0             |
|  | Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento  | 256,3   | 249,1         | 263           |
|  | Quote dei fondi comuni di investimento  | 0   | 0             | 0             |
|  | Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad Enti pubblici e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed Enti privati, altri crediti non classificabili) | 58,5  | 62,4          | 68,1          |
|  | Altri conti attivi  | 0,6   | 0,6           | 1,1           |
|  | <b>Totale attività</b>  | <b>319,5</b>                                  | <b>324,5</b>  | <b>332,3</b>  |
|  | Passività   | Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri) | 1.588,3       | 1.665,0       |
| Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti) |   | 263,1   | 249,1         | 243,2         |
| Anticipazioni passive  |   | 36  | 35,4          | 37,7          |
| <b>Totale passività</b>  |   | <b>1887,4</b>                                 | <b>1949,4</b> | <b>1988,2</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del Patrimonio

Nelle voci di medio lungo termine le attività sono aumentate di 7,9 miliardi, come le passività di 38,7 miliardi.

## 3.1. Attività e passività a finanziarie a breve termine. La gestione di tesoreria

Al termine dell'esercizio 2015, nell'ambito delle attività finanziarie (657,1 miliardi) quelle a breve termine rappresentano quasi il 50 per cento del totale della categoria (324,67 miliardi); nel dettaglio i residui attivi costituiscono quasi i due terzi e i crediti di tesoreria circa un terzo. Quanto alle passività finanziarie (2.721 miliardi), si osserva che quelle a breve termine sono pari al 26,9 per cento del totale delle passività finanziarie (il 73,9 per cento si riferisce alla voce di medio lungo termine) e, nel dettaglio, la voce riferita ai debiti di tesoreria misura oltre l'84 per cento (al termine dell'esercizio finanziario 2015, la consistenza è pari a 619,8 miliardi).

Le gestioni delle posizioni a breve termine possono essere distinte in gestione di tesoreria (crediti e debiti di tesoreria) e gestione dei residui (attivi e passivi). Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione che di essa è stata effettuata nel presente volume sui capitoli "Le entrate

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

dello Stato” (per i residui attivi) e “Le spese dello Stato” (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano nella categoria dei debiti a medio-lungo termine per la cui trattazione si fa rinvio al successivo paragrafo 3.2.3.1.

Il Conto del Patrimonio contempla, tra le attività finanziarie e le passività finanziarie, rispettivamente, i crediti e i debiti della Tesoreria statale evidenziati nel Conto Riassuntivo del Tesoro ex art. 609 R.C.G.S (d’ora in poi CRT)<sup>4</sup>, a seguito della rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento che il Tesoriere dello Stato - Banca d’Italia effettua con il conto mensile riassuntivo (mod. 108T) e con il conto consuntivo mod. 108T complementare.

La gestione di tesoreria rappresenta un aspetto delle gestioni pubbliche che, anche nell’ottica del potenziamento del bilancio di cassa disposto dall’art. 42 della legge n. 196 del 2009, attuato con il recente d.lgs. n. 93 del 12 maggio 2016, assume, anche in una visione prospettica, importanza fondamentale non solo per la formulazione del bilancio di previsione, ma anche per la gestione dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini europei.

Presso di essa, inoltre, sono accese contabilità speciali e conti correnti, intestati ad Amministrazioni dello Stato, di rilevante importo.

L’art. 7 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93, attuativo della delega di cui all’art. 42, comma 1, lett. b), della legge n. 196 del 2009 ha previsto, quindi, che in allegato al conto generale del patrimonio dello Stato siano evidenziate le somme erogate dal bilancio statale intermedie dalla tesoreria affluite sui conti la cui titolarità è di Amministrazioni dello Stato, da quelle che vanno direttamente al sistema economico e da quelle che hanno destinazioni diverse.

Infatti, oltre alla gestione degli incassi e dei pagamenti per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, la Tesoreria si occupa anche della tenuta delle contabilità intestate a Enti non statali, la cosiddetta “tesoreria unica” disciplinata dalla legge n. 720 del 1984. Attualmente, a seguito dell’art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, vige il sistema della tesoreria unica “pura” in quanto le entrate proprie degli Enti e i trasferimenti dal bilancio dello Stato affluiscono direttamente sulle circa 18.400 contabilità speciali aperte presso la Banca d’Italia.

Nella seguente tavola, tratta dalla “Situazione del tesoro” dei conti riassuntivi degli ultimi anni, viene riportato il *trend* di crescita del disavanzo.

Da essa emerge l’andamento dei saldi di tesoreria, negli ultimi anni. Il 2015 costituisce l’anno in cui lo squilibrio è maggiore (41,3 miliardi).

TAVOLA 4

## VARIAZIONI DEL SALDO DI TESORERIA

(in miliardi)

| Anno | Saldi di tesoreria | Variazione annua o saldo di esecuzione del bilancio | Variazione annua % | Variazione su anno-base 2001 | Variazione % su base 2001 |
|------|--------------------|---|--------------------|------------------------------|---------------------------|
| 2015 | -503,3             | -41,3   | 8,9                | -220,0                       | 77,7                      |
| 2014 | -462,0             | 3,5   | -0,8               | -178,7                       | 63,1                      |
| 2013 | -465,5             | 16,8  | -3,5               | -182,2                       | 64,3                      |
| 2012 | -482,3             | -32,9   | 7,3                | -199,0                       | 70,2                      |
| 2011 | -449,4             | -24,4   | 5,7                | -166,1                       | 58,6                      |
| 2010 | -425,0             | 24,0  | -5,3               | -141,7                       | 50,0                      |
| 2009 | -449,0             | 26,7  | -5,6               | -165,7                       | 58,5                      |
| 2008 | -475,7             | -34,1   | 7,7                | -192,4                       | 67,9                      |
| 2007 | -441,6             | -12,4   | 2,9                | -158,3                       | 55,9                      |
| 2006 | -429,2             | -7,6  | 1,8                | -145,9                       | 51,5                      |
| 2005 | -421,6             | -27,6   | 7,0                | -138,3                       | 48,8                      |
| 2004 | -394,0             | -18,5   | 4,9                | -110,7                       | 39,1                      |
| 2003 | -375,5             | -56,5   | 17,7               | -92,2                        | 32,5                      |
| 2002 | -319,0             | -35,7   | 12,6               | -35,7                        | 12,6                      |
| 2001 | -283,3             |   |                    |                              |                           |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto riassuntivo del tesoro

<sup>4</sup> Il CRT al 31 dicembre 2015 è stato pubblicato sulla G.U. del 19 febbraio 2016 – supplemento straordinario n. 2. Tuttavia la riconciliazione con il conto complementare della Banca d’Italia avverrà con uno dei conti riassuntivi dei mesi successivi alla presentazione del Conto del Patrimonio.

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il risultato della gestione di tesoreria espone anche l'apporto, sul piano della cassa, offerto dalle disponibilità rinvenienti dalle operazioni di tesoreria a quelle di gestione del bilancio<sup>5</sup>.

Tale apporto è incrementato, negli anni considerati nella tavola precedente, per effetto di una serie di cause, tra le quali:

- l'aumento delle giacenze del conto corrente di Tesoreria centrale della Cassa depositi e prestiti, aperto in seguito alla privatizzazione avvenuta a fine 2003, in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326 (al 31 dicembre 2015 la gestione separata ammontava a circa 152 miliardi);
- la rilevazione a partire dal mese di dicembre 2011 delle partite riferite alla voce "Titoli emessi da esitare";
- l'aumento delle giacenze dei conti di Tesoreria unica, dovuto principalmente alla sospensione della tesoreria unica mista dal mese di gennaio 2012;
- l'assoggettamento al regime di Tesoreria unica, nel corso del 2012, delle istituzioni scolastiche, che ha determinato un incremento delle giacenze delle contabilità speciali di tesoreria unica di circa 1,5 miliardi;
- l'assoggettamento al regime di tesoreria unica, nel corso del 2015, delle Camere di Commercio, che ha determinato un incremento delle giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria unica di circa 1,3 miliardi.

### 3.1.1. La gestione di tesoreria nel 2015

La gestione di tesoreria emerge dalle risultanze del Conto di disponibilità del tesoro, il quale costituisce una voce dei crediti di tesoreria.

Nella seguente tavola, che sintetizza il mod. 108T, recante il Conto complementare delle riscossioni e pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2015, reso dalla Banca d'Italia, si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del conto: erario (nel quale sono registrati i flussi di e fuori bilancio dello Stato e i sospesi di tesoreria), contabilità speciali e depositi in numerario.

Da ciò si evince la composizione del "saldo del Conto di disponibilità del Tesoro" (in termini di valori e di numerario) pari a 4,77 miliardi e del "saldo di cassa" di 52,90 miliardi, che comprende anche il valore dei depositi in titoli.

<sup>5</sup> Nel CRT del mese di dicembre (fatte salve le eventuali rettifiche di cui si dà conto nel corso dell'esercizio successivo a quello di riferimento) viene evidenziato tale apporto nel riquadro "movimento generale di cassa", nonché nel riquadro "incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica" attraverso tre saldi:

- il "risparmio pubblico" che indica il saldo tra incassi (Tit. I e II) e pagamenti (Tit. I) di natura corrente;
- il "saldo netto da finanziare" che indica il saldo tra incassi finali (Tit. I, II e III) e pagamenti finali (Tit. I, II),
- il "saldo di esecuzione del bilancio" che indica il saldo tra entrate complessive (Tit. I, II, III e IV) e spese complessive (Tit. I, II e III). Il saldo, che è di segno identico rispetto al saldo della Situazione del Tesoro, si trasferisce automaticamente al saldo della gestione di tesoreria, migliorandolo o peggiorandolo rispettivamente in caso di avanzo o disavanzo.

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 5  
(in miliardi)

| Conto di disponibilità del tesoro 2015                        |   |   |                                   |               |
|---|---|---|-----------------------------------|---------------|
| Erario  | Saldo 2014  | -335,68   |                                   |               |
|   | Incassi di competenza   | 733,76  | Pagamenti di competenza 760,38    |               |
|   | Incassi conto residui   | 37,77   | Pagamenti conto residui 52,52     |               |
|   | Incassi fuori bilancio*   | 182,40  | Pagamenti fuori bilancio** 193,55 |               |
|   | Totale incassi  | 953,93  | Totale pagamenti 1.006,45         |               |
|   | Saldo 2015 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2016) |   | -388,20                           |               |
|   | Pagamenti Non ancora Riconosciuti                               | Saldo pagamenti non ancora riconosciuti 2014      |                                   | -127,32       |
|   |   | Titoli di spesa da regolarizzare                  |                                   | 0,00          |
|   |   | Pagamenti da regolare in conto sospesi collettivi |                                   | -76,52        |
|   |   | Pagamenti amministrazioni autonome da rimborsare  |                                   | -34,78        |
| Rimanezza interessi bot                                       |   |   | -0,06                             |               |
| Saldo pagamenti non ancora riconosciuti 2015                  |   | -111,37   |                                   |               |
| <b>Saldo parte erario (1)</b>                                 |   |   | <b>-499,57</b>                    |               |
| Contabilità speciali ordinarie                                | Saldo 2014  | 124,31  |                                   |               |
|   | Incassi   | 1.428,74  | Pagamenti 1.411,95                |               |
|   | <b>Saldo c.s. Ordinarie 2015 (2) -</b>                          |   |                                   | <b>141,10</b> |
| Conti correnti (o contabilità speciali) di tesoreria centrale | Saldo 2014  | 346,41  |                                   |               |
|   | Incassi   | 599,41  | Pagamenti 582,63                  |               |
|   | <b>Saldo c.s. Tesoreria centrale 2015 (3)</b>                   |   |                                   | <b>363,20</b> |
| Depositi provvisori di terzi in numerario                     | Depositi provvisori di terzi in numerario                       |   |                                   |               |
|   | Saldo 2014  | 0,04  |                                   |               |
|   | Incassi   | 0,02  | Pagamenti 0,02                    |               |
|   | <b>Saldo depositi provvisori 2015 (4)</b>                       |   |                                   | <b>0,04</b>   |
| Saldo conto di disponibilità in Tesoro                        | Saldo c.d.t. 2014   | 7,76  |                                   |               |
|   | Incassi   | 2.982,75  | Pagamenti 2.985,74                |               |
|   | <b>Saldo conto di disponibilità del tesoro (5) = (1+2+3+4)</b>  |   |                                   | <b>4,77</b>   |
| Saldo di cassa  | Saldo di cassa 2014   |   | 57,10                             |               |
|   | Depositi provvisori in titoli (6)                               |   | 48,13                             |               |
|   | Depositi per conto della cassa dd.pp. (7)                       |   | 0,00                              |               |
|   | <b>Saldo di cassa 2015 (5+6+7)</b>                              |   |                                   | <b>52,90</b>  |

\* (164,13 miliardi a titolo di incassi dal collocamento BOT, 13,85 miliardi per trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 4,42 miliardi per rimborsi da parte delle Amministrazioni autonome<sup>6</sup> di fondi somministrati)

\*\* (174,55 miliardi a titolo di rimborsi BOT; 14,57 miliardi per trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 4,42 miliardi per pagamenti per conto delle Amministrazioni autonome)

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base del mod. 108T della Banca d'Italia

Il saldo del Conto è peggiorato di circa 3 miliardi rispetto al 2014.

Analizzando in dettaglio, il peggioramento deriva dall'incremento del debito della parte "erario" di circa 52,52 miliardi (da -335,68 del 2014 a -388,2 del 2015), per effetto del maggiore importo dei pagamenti rispetto alle riscossioni in tutte le gestioni: di competenza (26,6 miliardi), dei residui (14,7 miliardi) ed extra bilancio (11,1 miliardi).

Tale maggior debito di 52,52 miliardi è stato compensato in gran parte dall'apporto delle liquidità giacenti sulle contabilità speciali ordinarie e di tesoreria centrale, per circa 33,6 miliardi ed in parte dalla ricostituzione delle liquidità per circa 15,9 miliardi, derivante per 8 miliardi da minori operazioni di tesoreria (OPTES), per 5,3 miliardi dall'estinzione delle anticipazioni a Enti locali ex art. 9 legge n. 30 del 1997 e per 3,5 miliardi dall'estinzione di anticipazioni a INPS/INPDAP ex art. 35 legge n. 448 del 1998<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Fondo edifici culto, Corte dei conti, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato e TAR, CNEL, altre Amministrazioni.

<sup>7</sup> E' stata risolta nel 2015 anche l'annosa questione delle anticipazioni da regolarizzare effettuate nel quinquennio 1996-2000 ancora scritturate in conto sospeso.

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il risultato della gestione del 2015 incrementa il ruolo di copertura dei conti statali (in totale 499,6 miliardi) assunto dalle giacenze delle contabilità speciali (in totale 504,3 miliardi).

Di queste ultime la voce principale è quella dei 308 conti (o gruppi di conti) correnti di tesoreria centrale (363,2 miliardi)<sup>8</sup> il più rilevante dei quali, per giacenze finali è il conto corrente fruttifero denominato “Cassa depositi e prestiti S.p.A. gestione separata” di Cassa depositi e prestiti (151,96 miliardi aumentato di 5,15 miliardi rispetto al 2014).

### 3.1.2. I crediti di tesoreria. Le Operazioni di tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali

Tra le attività finanziarie del Conto del Patrimonio sono contemplate al V livello le singole macro-voci dei crediti di tesoreria: “Banca d’Italia gestione delle liquidità” (denominata nel Conto del Patrimonio “disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria”), “pagamenti da regolare”, “pagamenti da rimborsare sui c/c di Amministrazioni statali” e “altri crediti” complessivamente di importo pari, al 31 dicembre 2015, a 116,49 miliardi, in calo di circa 19 miliardi rispetto al 2014<sup>9</sup>.

#### A. “Banca d’Italia gestione delle liquidità”

Tra le poste patrimoniali delle attività finanziarie relative ai crediti di tesoreria assume rilevanza centrale la voce “disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria”, al cui interno è riportato il saldo del conto principale dello Stato detenuto presso Banca d’Italia, ovvero il Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria (istituito dall’art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del conto corrente di Tesoreria), attraverso il quale transitano tutti gli incassi e i pagamenti di bilancio e di tesoreria.

Tale conto è stato remunerato da Banca d’Italia ai sensi dell’art. 5, comma 5, del d.P.R. n. 398 del 2003 per 62,54 milioni (cap. 3240/2), al tasso EONIA per il saldo giornaliero dei depositi governativi entro la soglia di 649 milioni nel 2015 e al tasso *Deposit Facility* sopra detta soglia.

Le giacenze detenute in Banca d’Italia hanno beneficiato anche della cosiddetta remunerazione “differenziale” (di cui allo stesso art. 5, comma 5, del Testo Unico del Debito Pubblico), che determina una compensazione a favore del Tesoro, risultata peraltro nel 2015 superiore all’onere derivante dagli interessi passivi sui depositi governativi detenuti presso la stessa Banca, come risulta dalla seguente tavola<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Le movimentazioni delle singole contabilità sono riportate nel CRT in un allegato denominato “altre amministrazioni in conto corrente” oltre che nei debiti di tesoreria denominati “Poste Italiane S.p.A. Bancoposta”, “MEF – Gest c/c e assegni postali” e “MEF – Buoni postali fruttiferi”. La particolarità di detti conti consiste nel fatto che l’art. 143 delle ISTS impone ai rispettivi titolari di chiedere al MEF – RGS il prelievamento dei fondi; l’ordine di prelievamento viene inviato da RGS a Banca d’Italia per l’estinzione.

<sup>9</sup> I crediti di tesoreria rappresentano disponibilità finanziarie del Conto di tesoreria oppure diritti di credito della tesoreria verso terzi derivanti da uscite del conto di disponibilità del Tesoro definitivamente o provvisoriamente non imputabili al bilancio dello Stato.

Questi impieghi sono riconducibili a prestiti, depositi, anticipazioni di trasferimenti ad Enti diversi dallo Stato e pagamenti stralciati per irregolarità non definite a seguito di accertamenti della Corte dei conti.

Nel primo caso (definitiva non imputabilità) le risorse devono essere restituite dai terzi alla tesoreria (senza transitare per il bilancio statale): trattasi delle operazioni di tesoreria (OPTES) e dei depositi vincolati.

Nel secondo caso (provvisoria non imputabilità), i pagamenti avvenuti devono trovare la loro compensazione nel bilancio, sostituendo la provvisoria copertura di tesoreria.

<sup>10</sup> Nel 2015 si è dato attuazione a quanto disposto con la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014), in conseguenza delle innovazioni prodottesi con le Decisioni della BCE del 5 giugno 2014 sulla remunerazione dei depositi governativi detenuti presso le banche centrali nazionali.

In particolare, sono stati individuati con la Banca d’Italia i depositi governativi soggetti alle decisioni di remunerazione della BCE ed è stato emanato il d.m. 26 giugno 2015 che definisce l’elenco di tali depositi e adotta soluzioni volte a conseguire una gestione unitaria con il Conto disponibilità. Tale elenco non include il Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato, in quanto lo stesso, ai sensi della medesima legge di stabilità, è stato trasferito fin dall’inizio dell’anno alla Cassa depositi e prestiti, previa stipula di apposita Convenzione.

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 6  
(in milioni)

| Interessi attivi e passivi da depositi in Banca d'Italia - Dati di cassa anno 2015* |   |  |
|---|---|--|
| Interessi attivi da remunerazione "differenziale"                                   | Interessi attivi sui depositi governativi | Interessi passivi sui depositi governativi |
| 62,21   | 0,33                                      | 43,04                                      |

\* Gli interessi attivi sono imputati al Cap. 3240, art. 2; gli interessi passivi al Cap. 2220. L'incasso e il pagamento degli interessi derivanti dall'impiego in Banca d'Italia è posticipato all'inizio del semestre successivo a quello di riferimento, perché avviene a gennaio e luglio

Fonte: MEF – Dipartimento del tesoro

All'interno della medesima voce "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria" sono contemplati sia lo *stock* di liquidità impiegato al di fuori della Tesoreria, a seguito di particolari operazioni definite OPTES, sia i depositi vincolati accessi presso la Banca d'Italia destinati all'impiego della base più stabile della giacenza, che soddisfano politiche di investimento della liquidità meno flessibili rispetto agli usuali strumenti del mercato monetario e su scadenze più lunghe. Detti depositi sono stati completamente estinti nel 2015, come già anticipato nella Relazione per il 2014, e sono stati sostituiti da un'operatività costante con Cassa depositi e prestiti.

Le operazioni di Tesoreria (OPTES) vengono effettuate dalla Banca d'Italia su direttive del Tesoro (in base ai d.m. del MEF n. 25391 del 25 ottobre 2011 e 28 novembre 2011) a favore di una serie di controparti (le principali istituzioni finanziarie e banche nazionali ed estere e le istituzioni o Enti pubblici che gestiscono la liquidità degli Stati Membri dell'Unione europea e le entità costituite nell'ambito degli interventi finalizzati alla salvaguardia della stabilità dell'area Euro a cui abbia aderito la Repubblica Italiana che vengono ammesse a partecipare alle operazioni con appositi provvedimenti del Tesoro pubblicati sul sito *web* del debito pubblico)<sup>11</sup>.

Nel 2015 le operazioni effettuate sono state esclusivamente di impiego: quelle con una durata di norma pari ad un giorno lavorativo (c.d. *overnight*) vengono effettuate a seguito di aste, quelli di durata superiore, di norma, attraverso operazioni bilaterali<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Le operazioni di impiego della liquidità sono iscritte tra i crediti di tesoreria, in quanto sono riconducibili a depositi presso terzi (sono scritturati tra l'altro tra i sospesi collettivi); le operazioni di raccolta della liquidità, in quanto depositi di terzi presso il tesoriere, tra i debiti di tesoreria.

<sup>12</sup> Le OPTES derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007 per gestire la propria liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della BCE di agevolare la propria politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze liquide detenute dalla PA presso la Banca d'Italia nel Conto di disponibilità del Tesoro, risultate altamente variabili.

Infatti, su tale conto non solo transitano tutti i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne quello del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima.

Dal 30 novembre 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge n. 31 dicembre 2009, n. 196 e l'entrata in vigore della nuova "Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili", siglata tra Banca e Ministero dell'economia il 22 marzo 2011, le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel conto disponibilità, si sono articolate in tre componenti distintamente remunerate: un conto disponibilità presso la Banca che, coerentemente con le direttive della BCE volte a ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (tasso MRO) (art. 2 Convenzione); depositi a tempo detenuti presso la Banca d'Italia remunerati ai tassi di mercato Eurepo di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); impieghi *overnight* (mediante aste bilaterali competitive gestite dalla Banca) o operazioni bilaterali presso il mercato monetario per l'importo residuo, remunerati ai corrispettivi tassi di mercato (art. 5 Convenzione).

In attuazione della decisione del Consiglio Direttivo della BCE 2014/23 del 5 giugno 2014 (che modifica la precedente decisione 2014/8 del 20 febbraio 2014), sono state introdotte nuove disposizioni che incidono sulla gestione del Conto, in attesa della revisione della Convenzione MEF – BKI del marzo 2011.

In particolare è stato previsto un saldo massimo di tutte le giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili incluso il fondo ammortamento dei titoli di Stato e i depositi a tempo costituiti successivamente al 4 giugno 2014) soggetto a remunerazione pari al valore più elevato tra 200 milioni e lo 0,04 per

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2015 il valore dei flussi di incasso e pagamento è significativamente rilevante.

Le operazioni di deposito presso terzi sono state effettuate per circa 790 miliardi e quelle di rimborso per 797 miliardi, ovverosia circa il 20 per cento dell'ammontare delle operazioni di tesoreria e bilancio.

Nel 2015 complessivamente le operazioni in asta sono state 239 e quelle bilaterali 192.

Per effetto di dette operazioni quasi prevalentemente bilaterali, se si osserva il valore delle somme movimentate (solo il 4 per cento del valore delle operazioni è stato oggetto di aste), è risultato che, mediamente, la Tesoreria nel 2015 ha depositato liquidità presso terzi per circa 50 miliardi.

Il valore medio di quelle bilaterali, che sono state effettuate esclusivamente con Cassa depositi e prestiti, è stato di molto superiore (3,4 miliardi) rispetto a quelle in asta (poco più di 680 milioni). Lo scarso esito delle aste è dovuto all'incremento della liquidità sul mercato.

Ulteriore aspetto che caratterizza le operazioni con C.D.P. è la durata media dei depositi per ogni operazione, circa 13,8 giorni, a fronte di 1,7 giorni circa per le operazioni in asta.

I tassi di interesse attivi delle operazioni bilaterali sono apparsi in linea con quelli di mercato: in molti casi, hanno superato quelli ottenuti a seguito delle aste della medesima giornata. In totale gli interessi derivanti da queste operazioni hanno fruttato 3,91 milioni euro, allocati nel cap. 3240/6 delle entrate.

Il MEF ha sottolineato che il contesto di mercato del 2015 è stato fortemente condizionato dalle decisioni di politica monetaria della BCE, in parte già avviate nel 2014.

Nel 2015 si è confermata, inoltre, la tradizionale volatilità che caratterizza il saldo delle disponibilità liquide, a causa dei molteplici ed ingenti movimenti della Tesoreria dello Stato, che hanno determinato uno scarto medio mensile (calcolato come differenza tra saldo minimo e massimo di ciascun mese) risultato superiore a 30 miliardi nel 2015.

Secondo il MEF, gli effetti positivi che il contesto di mercato ha prodotto sui rendimenti dei titoli di Stato hanno comunque ampiamente compensato la penalizzazione sulle giacenze liquide dovuta ai tassi di interesse negativi<sup>13</sup>.

Nella Tavola che segue viene data illustrazione degli incassi conseguenti alle operazioni bilaterali, in termini di interessi attivi e passivi.

TAVOLA 7

(in euro)

| Interessi attivi e passivi da impiego - Dati di cassa anno 2015* |                   |                         |                   |                         |                          |
|--|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|
| Aste   |                   | Negoziazioni bilaterali |                   | Totale interessi attivi | Totale interessi passivi |
| Interessi attivi   | Interessi passivi | Interessi attivi        | Interessi passivi |                         |                          |
| 96.549,33  | 19.555,52         | 3.815.041,68            | 138.694,47        | 3.911.591,01            | 158.249,99               |

\*Gli interessi attivi sono imputati al Cap. 3240, art. 6; gli interessi passivi al cap. 2220. L'incasso e il pagamento degli interessi sulle operazioni di mercato avvengono contestualmente alla scadenza delle stesse

Fonte: MEF - Dipartimento del tesoro

L'impiego presso terzi di questa liquidità è stata ritenuta dall'Amministrazione più vantaggiosa rispetto all'onere che sarebbe derivato dal deposito nel conto di tesoreria intrattenuto presso Banca d'Italia sopra la soglia dei 649 milioni (il tasso è stato negativo per -0,20 per cento fino all'8 dicembre e per -0,30 per cento l'ultimo periodo dell'anno). Nello stesso "Rapporto sul

cento del Pil che nel 2015 è stato determinato con scambio di note tra MEF e Banca in 649 milioni. Per gli importi eccedenti detto saldo è prevista la soglia di un tasso di interesse pari a zero, ovvero, se negativo, il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla *deposit facility*).

La stabilizzazione del saldo è realizzata con operazioni di impiego specialmente nei riguardi di Cassa depositi e prestiti, con la quale il MEF ha allo studio un accordo anche in ordine all'allungamento dei termini delle OPTES.

L'operatività giornaliera di *cash management* si svolge in due aste a metà mattinata e nel primo pomeriggio, e in un'operazione, che ha luogo nel tardo pomeriggio ad operazioni consolidate, attraverso la quale il Ministero, sulla base di contrattazioni bilaterali, effettua con una o più controparti lo scambio di liquidità finalizzato al saldo obiettivo al termine della giornata operativa.

<sup>13</sup> L'adeguamento dell'ordinamento al nuovo contesto normativo comunitario ha determinato anche la firma di una nuova convenzione OPTES, che è stata stipulata dal Ministero con la Banca d'Italia nel mese di dicembre ed ha aggiornato quella precedente, stipulata nel 2011, in linea con le decisioni BCE.

## LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

debito pubblico per il 2014” viene ribadita l’importanza del mantenimento di una riserva di liquidità per fare fronte alle scadenze future anche in ragione del mutamento delle situazioni di mercato.

Al riguardo, va osservato che il consistente *surplus* di Tesoreria che lo Stato ha impiegato presso terzi è rappresentato anche da liquidità affluite dai conti fruttiferi di Tesoreria (tra le quali lo stesso conto fruttifero detenuto da Cassa depositi e prestiti presso la Tesoreria remunerato a tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT<sup>14</sup>).

## B. “Pagamenti da regolare”

La seconda voce “pagamenti da regolare”<sup>15</sup> del CRT è costituita da dieci partite, e comprende quelle che nel modello 108T sono definite “titoli di spesa da regolarizzare” (che coincidono con la categoria del CRT “titoli stralciati in corso di regolazione”), “rimanenza interessi BOT” (definite “cedole interessi BOT in corso di scadenza” nel CRT), nonché la voce “pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi” (al netto delle OPTES di impiego fondi classificate nella prima voce “Banca d’Italia gestione delle liquidità”), nella quale è riclassificato il c.d. Conto sospeso collettivi della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall’art. 17<sup>16</sup>, comma 1, lettere a), b), c) e d) delle “Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato” (d.m. 29 maggio 2007).

Il dato riportato sul Conto del Patrimonio viene ricavato da un apposito prospetto denominato “analisi collettivi per CRT”.

Con imputazione “provvisoria” sul conto sospeso collettivi vengono effettuati pagamenti anticipati dalla Tesoreria statale, utilizzando risorse depositate sul “conto Disponibilità del tesoro”, in attesa che siano emessi i titoli di spesa necessari per la loro regolarizzazione, a valere su stanziamenti del bilancio statale, ovvero sulle risorse depositate su conti correnti o contabilità speciali aperti presso la Tesoreria statale. I pagamenti in anticipazione sono previsti da norme di legge e/o regolamentari, oppure autorizzati in via amministrativa<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> La legge n. 190/2014, articolo 1, comma 390, stabilisce che i conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell’allegato 9 della medesima legge, tra i quali il conto di tesoreria n. 29814 Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, nonché i conti correnti di tesoreria Poste Italiane spa - Bancoposta (conti correnti 20131 soggetti pubblici e 20137 soggetti privati) e 25046 Regione Abruzzo - Programma IPA.

Sulle giacenze del conto di C.D.P. ai sensi dell’art. 6, c. 2, del d.m. 5.12.2003, modificato dal d.m. 28.5.2014, è corrisposto un interesse semestrale a un tasso variabile pari alla media aritmetica semplice, arrotondata al centesimo di punto percentuale, tra a) la media aritmetica semplice dei tassi lordi di rendimento rilevati all’emissione dei buoni ordinari del Tesoro con scadenza a sei mesi emessi nel semestre di riferimento; b) la media aritmetica semplice dell’indice mensile Rendistato, pubblicato dalla Banca d’Italia per il semestre di riferimento, moltiplicato per il coefficiente 360/365.

<sup>15</sup> Per una disamina completa del contenuto della voce si rinvia alla relazione “Gestione contabile del conto sospeso collettivi” approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 30-2008-G del 30 dicembre 2008.

<sup>16</sup> Registrazione dei pagamenti in conto sospeso.

1. Sono scritturati fra i pagamenti in conto sospeso:

a) i titoli di spesa pagati dei quali non è possibile la produzione in contabilità e precisamente:

1) i titoli di spesa collettivi, pagati in parte;

2) i titoli di spesa che una Tesoreria paga per conto di un’altra, fino a quando i titoli stessi non pervengano alla Tesoreria cui compete effettuare la contabilizzazione in esito definitivo;

3) i titoli di spesa, con esclusione degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa, emessi a carico del bilancio dello Stato nonché, nei casi previsti, quelli emessi a carico dei bilanci delle Amministrazioni ed aziende autonome, rimasti insoluti alla fine di ogni esercizio e pagati in quello successivo, fino a quando non venga loro attribuita la nuova imputazione per la scritturazione in esito definitivo;

b) le provvigioni per la sottoscrizione dei buoni del tesoro poliennali;

c) il rimborso, per conto del MEF, di prestiti contratti all’estero in valuta diversa dall’euro;

d) gli altri pagamenti autorizzati dalla RGS ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari.

2. È vietato alle Tesorerie scritturare in conto sospeso pagamenti diversi da quelli sopra elencati senza autorizzazione della RGS.

<sup>17</sup> Gli obblighi di sostituzione (da tesoreria a bilancio) delle fonti di copertura di pagamenti discendono dal fatto che il tesoriere ha effettuato pagamenti ad estinzione di debiti dello Stato, senza una forma di copertura di bilancio, senza

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le partite, la cui esistenza appare un'eccezione ai principi di competenza, annualità, universalità e integrità di bilancio, dovrebbero essere regolarizzate quanto prima attraverso l'imputazione a bilancio e l'emissione di mandati di pagamento<sup>18</sup>. La stessa esigenza è espressa nella contabilità civilistica: nel principio contabile nazionale OIC n. 14 i sospesi "devono essere eliminati entro il più breve tempo possibile dal loro insorgere, effettuando le relative registrazioni contabili con contropartita agli appropriati conti patrimoniali o economici"<sup>19</sup>.

Ogni pagamento imputato al conto sospeso collettivi è considerato nel CRT come un credito di tesoreria (e nel Conto del Patrimonio un'attività finanziaria), ovvero una forma di impiego della liquidità che attende di essere reintegrata, nonostante nel bilancio dello Stato debba essere ancora reperita o individuata, se già esistente, la compensazione finanziaria per ripianare il sospeso, con il quale, in realtà, si è determinata una sostituzione del creditore<sup>20</sup>.

Per dette operazioni si pone l'esigenza di una maggiore chiarezza e identificabilità delle medesime partite esposte nelle scritture del Tesoro e della Banca d'Italia (sovente denominate in maniera diversa). E', comunque, già allo studio un nuovo schema di CRT in attuazione di quanto ora prevede l'art. 44-bis della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 7 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 recante il "completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009"<sup>21</sup>, che ne prevede la revisione per "garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli della tesoreria" (art. 40, comma 2, lett. o) legge n. 196 del 2009)<sup>22</sup>.

cioè l'estinzione di un impegno contabile o perché trattasi di un impegno assunto verso una pluralità di soggetti (c.d. impegno collettivo) non ancora integralmente soddisfatti, o perché trattasi di un pagamento non imputato ad un impegno contabile esistente o non imputabile ad un impegno contabile perché non ancora esistente nel bilancio dello Stato.

<sup>18</sup> Cfr. sul punto il capitolo "I risultati dell'esercizio - Le spese dello Stato".

<sup>19</sup> Anche nella contabilità armonizzata degli Enti locali si dispone che "l'attività di regolarizzazione dei sospesi formati nell'esercizio precedente avviene entro la data di approvazione del rendiconto della gestione, effettuando registrazioni contabili (reversali di incasso e mandati di pagamento relativi ad operazioni da conti sospesi) con data operazione riferita al 31 dicembre dell'anno precedente" (All. 4/3 del d.lgs. n. 118/2011).

<sup>20</sup> Nelle scritture di Banca d'Italia, il conto sospeso collettivi (i titoli di spesa collettivi in origine rappresentavano gran parte delle partite che vi erano scritturate) continua ad essere distinto in due sottoconti: il *Conto collettivi cassa* (nel CRT confluisce nella voce "altri pagamenti da regolare"), il cui valore al 31 dicembre 2015 è ormai residuale (pari a 1.153,91 euro), comprendendo, di norma, la tipologia di cui all'art. 17, comma 1, lett. a.1; il *Conto collettivi riscontro* (76,52 miliardi) che contiene quattro ulteriori categorie di titoli:

- attesa imputazione (ex art. 17, c. 1 lett. a.3) delle ISTS è una categoria ad esaurimento - in vista della completa dematerializzazione dei titoli - che contiene i titoli di spesa cartacei in attesa di definitiva imputazione al bilancio). Nel 2015 ammontavano a 47,5 milioni euro (nel 2014 45,1). Nel CRT confluisce nella voce "altri pagamenti da regolare";
- pagamenti urgenti. In tale sottoconto, che nel 2015 ammontava a 2,16 miliardi, quasi in linea con il 2014, rientrano le provvigioni (cap. 2247) per la sottoscrizione del BTP (art. 17, c. 1 lett. b) e il rimborso (cap. 2219/2263) dei prestiti esteri in valuta diversa dall'euro (art. 17, c. 1 lett. c) nonché i pagamenti autorizzati da RGS (art. 17 c. 1 lett. d) e gli speciali ordini di pagamento ex art. 14 DL n. 669/1996 (c.d. SOP) (nel CRT è la somma dei "pagamenti urgenti e pagamenti ex art. 14 DL n. 669 del 1996" e della voce "servizio finanziario prestiti esteri");
- pagamenti in conto altre sezioni. In questo sottoconto (di scarso rilievo - appena 275 mila euro nel 2015) sono elencati i titoli di spesa pagati da una Tesoreria per conto dell'altra (art. 17, c. 1 lett. a.2). Nel CRT confluisce nella voce "altri pagamenti da regolare";

- partite varie riscontro. Questo è il conto più rilevante (74,31 miliardi al 31 dicembre 2015, 90,83 miliardi nel 2014) in quanto in esso sono registrate le OPTES di impiego della liquidità (a fine 2015 30 miliardi), le anticipazioni alle Regioni per il finanziamento del SSR (34 miliardi), le anticipazioni al FEOPA ex d.lgs. n. 165 del 1999 (7 miliardi), le anticipazioni a Poste S.p.A. in virtù della convenzione Tesoro - Poste (3,1 miliardo) e altre anticipazioni (contenute in via residuale nella voce del CRT "altri pagamenti da regolare").

<sup>21</sup> Secondo la previsione contenuta nel 3° comma del neo-introdotto art. 44-bis "Le riscossioni e i pagamenti riferiti alla gestione della Tesoreria statale sono distinti a seconda che costituiscano il formarsi o l'estinguersi di partite debitorie o creditorie originate dalla gestione di Tesoreria. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede all'elaborazione di apposite tabelle, mediante le quali i dati contabili della gestione del bilancio statale sono integrati con quelli della gestione della Tesoreria e sono raccordati con il dato del debito statale e con il saldo di cassa del settore statale".

<sup>22</sup> Sullo schema di decreto legislativo le Sezioni riunite in sede consultiva hanno già reso parere con delibera n. 1/2016/Cons. del 14 marzo 2016 richiamando l'attenzione, con riferimento all'art. 7, sull'esigenza di maggiore tempestività nella pubblicazione, la comunicazione, con cadenza mensile, della situazione del debito statale; una