

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.8 - Bilancio dello Stato: variazioni in corso d'anno per tipologia. Anno 2008. Milioni di euro.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Assesta-mento	Atti ammini-strativi	Atti amministrativi					Altro
			Riassegna-zioni	Effetti nuove leggi		Utilizzo Fondi		
				Leggi approvate in corso d'anno	Manovra	Residui passivi perenti	Fondi di riserva	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	12.769,3	7.931,9	3.553,7	1.838,3	949,2	0,0	-305,4	1.896,1
Redditi da lavoro dipendente	1.728,7	649,2	195,7	29,0	0,0	12,7	26,2	385,5
Consumi intermedi	388,4	2.098,2	610,8	5,6	206,1	160,6	274,0	841,1
Imposte pagate sulla produzione	87,5	339,6	1,3	2,1	0,0	2,3	0,2	333,8
Trasferimenti correnti ad amm.i pubbliche	5.396,5	6.357,2	615,4	1.763,4	-150,2	408,1	6,1	3.714,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istit. sociali priv.	56,3	549,6	189,3	9,2	0,0	7,9	200,9	142,2
Trasferimenti correnti a imprese	311,9	848,0	86,4	40,4	300,0	440,2	0,0	-18,9
Trasferimenti correnti a estero	10,7	157,2	0,3	93,9	-0,1	16,8	53,9	-7,6
Risorse proprie UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	5.093,6	1.837,0	1.797,6	-0,3	0,0	15,7	24,0	0,0
Poste correttive e compensative	-446,0	707,4	0,0	587,0	40,0	67,1	4,3	8,9
Ammortamenti	23,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	118,6	-5.611,4	56,9	-692,0	553,4	-1.131,5	-895,0	-3.503,2
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	1.645,9	-930,6	2.521,1	-2.483,7	134,7	0,0	305,4	-1.408,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	110,3	659,5	1.791,9	-1.913,6	30,0	180,8	0,0	570,5
Contributi agli investimenti	1.481,1	-501,5	431,2	356,9	83,0	166,9	200,0	-1.739,5
Contributi agli investimenti ad imprese	38,6	732,2	39,9	294,9	16,7	172,4	0,2	208,1
Contributi agli investimenti a famiglie e istit. sociali priv.	0,0	13,2	0,0	2,0	0,0	8,5	0,0	2,8
Contributi agli investimenti a estero	0,5	237,1	62,6	135,5	0,0	2,5	32,6	3,8
Altri trasferimenti in conto capitale	14,4	-2.273,2	50,0	-1.359,4	0,0	-576,0	72,5	-460,4
Acquisizioni di attivita' finanziarie	1,0	202,0	145,4	0,0	5,0	45,0	0,0	6,5
TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	-7.024,9	3.285,9	3.285,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rimborso passivita' finanziarie	-7.024,9	3.285,9	3.285,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SPESA COMPLESSIVA	7.390,2	10.287,2	9.360,7	-645,4	1.083,9	0,0	0,0	488,1

Il primo elemento riguarda le modifiche introdotte con la *Legge di assestamento*, che complessivamente hanno comportato un incremento di 14,4 miliardi di euro per le spese finali (Titolo I e II), parzialmente compensato dalla riduzione di circa 7 miliardi dei rimborsi di passività finanziarie (Titolo III). In particolare, per quanto attiene la spesa corrente, le variazioni hanno interessato: le spese per il personale del comparto scuola, a causa dello slittamento al 2008 dell'erogazione degli arretrati connessi al rinnovo contrattuale 2006-2007 sottoscritto a novembre 2007 per il comparto scuola; la spesa per consumi intermedi, riguardante principalmente aggi e provvigioni su emissione valori bollati, le assegnazioni ad Equitalia in relazione alla cessazione dell'obbligo del cosiddetto "non riscosso per riscosso" prevista dal decreto-legge 203/2005 e le risorse destinate al funzionamento della difesa; i trasferimenti alle amministrazioni locali, soprattutto con riferimento al Fondo per le Regioni a statuto speciale ed alla devoluzione delle entrate erariali alle regioni Sicilia e Sardegna, nonché alle risorse di parte corrente da attribuire agli Enti locali; la spesa per interessi, per adeguamento degli interessi su titoli del debito pubblico legati all'andamento del mercato e per rimborso degli interessi dei buoni postali fruttiferi. Per quanto riguarda il conto capitale, l'aumento ha interessato soprattutto i contributi all'ANAS, adeguati per consentire il pagamento degli stati di avanzamento lavori delle opere in corso nell'anno 2008 e relative a partite andate in perenzione in esercizi pregressi. L'assestamento pertanto ha prodotto inizialmente una riallocazione significativa di risorse dagli oneri previsti per il rimborso del debito pubblico a quelle previste per le spese correnti: in larga parte la finalità degli stanziamenti aumentati resta simile, in quanto dei 7 miliardi di riduzione del titolo III circa 5 miliardi aumentano lo stanziamento degli interessi, ma per la parte restante le risorse liberate contribuiscono ad aumentare stanziamenti di spese destinate a finanziare il funzionamento, in particolare le altre amministrazioni pubbliche. Questo fenomeno trova riscontro,

seppure in misura diversa, anche negli anni precedenti [Tavola 2.7]. L'effetto di riallocazione tuttavia tende in parte a riassorbirsi, se si considerano le variazioni apportate tramite atti amministrativi (negli anni precedenti addirittura, il segno della riallocazione si inverte).

L'aumento degli stanziamenti ascrivibile agli atti amministrativi adottati nel corso del 2008 ammonta a 10,3 miliardi [Tavola 2.8]. Essi comprendono le riassegnazioni di entrata, l'applicazione di nuove leggi, le ripartizioni del Fondo per la riscrittura dei residui passivi perenti e dei Fondi di riserva (Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine e Fondo per le spese impreviste), nonché gli effetti di provvedimenti approvati in anni precedenti che dispiegano i loro effetti anche sull'esercizio in corso.

Le risorse assegnate ai fondi di riserva e ai fondi da ripartire operano attraverso un particolare meccanismo contabile in base al quale, nella maggior parte dei casi (in particolare, per i Fondi speciali di parte corrente e in conto capitale e i Fondi per le spese obbligatorie e d'ordine, per le spese impreviste, per la riassegnazione dei residui passivi perenti), esse sono stanziare inizialmente sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e ripartite in corso di esercizio a favore dei Ministeri competenti per materia di spesa. L'impegno viene successivamente assunto sui capitoli del bilancio del Ministero che impiegherà effettivamente tali risorse. In questi casi dal rendiconto non è possibile distinguere la quota d'impegno corrispondente alle risorse provenienti dal "fondo".

Per l'anno 2008 l'incremento delle dotazioni di bilancio ascrivibile alle *riassegnazioni di entrate* ammonta a 9,4 miliardi di euro, circa il 90 per cento del totale degli Atti amministrativi. La quasi totalità delle riassegnazioni, il 95,4 per cento, ha riguardato l'utilizzo di disponibilità di bilancio (per esempio, residui o giacenze in contabilità speciale) per la copertura degli oneri recati da specifiche disposizioni legislative. In altre parole si sono "riallocate" risorse da un intervento ad un altro, attraverso il meccanismo contabile del loro versamento in entrata e corrispondente iscrizione alla spesa. Poco più del 4 per cento deriva dalla riassegnazione di entrate di scopo (ossia di entrate che le amministrazioni conseguono in relazione alla prestazione di un servizio per il quale è previsto il pagamento di una tariffa) e il restante 2 per cento dalla riassegnazione dei rimborsi dei finanziamenti erogati dallo Stato in anni precedenti agli specifici Fondi rotativi istituiti in alcuni Ministeri. Tra le voci di parte corrente, complessivamente, la variazione indotta dal meccanismo delle riassegnazioni ha riguardato prevalentemente gli interessi passivi (buoni postali fruttiferi), i consumi intermedi e i trasferimenti verso le altre amministrazioni pubbliche. Tra le voci in conto capitale, il fenomeno ha interessato in larga misura gli investimenti fissi lordi. Il saldo delle modifiche introdotte in attuazione di nuove leggi con effetti finanziari sull'anno in corso³⁰ ha determinato una riduzione delle spese di circa 650 milioni di euro. Più rilevante appare la ricomposizione della spesa associata a questi interventi. In particolare, aumenta la quota delle spese correnti per circa 1,8 miliardi di euro, a fronte di una riduzione delle uscite in conto capitale di 2,5 miliardi. Contribuisce a spiegare l'incremento delle spese correnti l'aumento dei trasferimenti assegnati agli Enti locali a compensazione delle mancate entrate dovute alla soppressione dell'ICI sulla prima casa. Per le uscite in conto capitale, la riduzione degli investimenti fissi lordi e dei trasferimenti è collegata al finanziamento dei maggiori trasferimenti correnti e alla copertura di altri provvedimenti adottati in corso d'anno, tra cui gli interventi relativi all'emergenza rifiuti nella Regione Campania, il contributo dato al Comune di Roma e l'incremento del Fondo interventi strutturali.

Tra le nuove leggi un incremento delle dotazioni per circa 1 miliardo è associato alla *manovra di finanza pubblica* disposta con il decreto legge 112/2008 e con il decreto legge 133/2008. Le maggiori dotazioni hanno riguardato il finanziamento dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2008-2009, il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica e i finanziamenti per Roma Capitale. Inoltre, sono state stanziare risorse per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e per fondi da destinare a finalità sociali e al sostegno del trasporto pubblico locale. Guardando alle categorie economiche, la manovra ha comportato, prevalentemente, un incremento della spesa per consumi intermedi e per trasferimenti correnti alle imprese.

³⁰ Rientra in questa categoria l'utilizzo dei Fondi speciali per la copertura finanziaria di leggi approvate nel corso dell'esercizio. In particolare, nel 2008, per le leggi adottate nel corso dell'anno e per la manovra, il Fondo speciale di parte corrente è stato utilizzato complessivamente per 543 milioni di euro, mentre quello di parte capitale per 224 milioni.

Altra parte delle variazioni introdotte in corso d'anno con gli atti amministrativi è quella relativa all'*utilizzo dei Fondi*. In questo caso le modifiche degli stanziamenti riguardano esclusivamente la composizione della spesa essendo invariato il livello complessivo delle dotazioni di bilancio. Con riferimento al 2008 si è distinto l'utilizzo dei Fondi per la copertura della *reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti* da quello relativo ai *Fondi di riserva*. La reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti avviene quando le somme relative a residui passivi - dopo essere state eliminate dal conto del bilancio a seguito del decorso dei termini per la loro conservazione e essere state iscritte sul Conto del patrimonio del Rendiconto generale dello Stato - sono richieste in pagamento dal creditore³¹. I fondi di riserva costituiscono, invece, stanziamenti ai quali è possibile ricorrere con decreti del Ministro dell'economia per sopperire ad eventuali sopravvenute esigenze di finanziamento di spese obbligatorie o di oneri imprevisti che dovessero manifestarsi in corso d'anno.

Complessivamente, nel 2008, le risorse destinate alla copertura degli oneri relativi alla reiscrizione dei residui passivi perenti sono state pari a 1,7 miliardi (1,1 per le spese correnti e circa 0,6 per le spese in conto capitale) a fronte di un impiego che ha interessato principalmente, per la parte corrente, i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e alle imprese (circa il 75 per cento del totale delle risorse correnti) e, per la parte in conto capitale, gli investimenti fissi lordi e i contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche e alle imprese (circa il 90 per cento delle risorse impiegate in conto capitale).

L'utilizzo dei fondi di riserva risulta più contenuto nello stesso anno e pari a circa 960 milioni³². Guardando alle categorie economiche, l'impiego di tali fondi ha interessato prevalentemente le categorie dei consumi intermedi e dei trasferimenti alle famiglie, tra le uscite correnti, e i contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche, tra le uscite in conto capitale.

Infine, modifiche agli stanziamenti di bilancio sono state determinate da *altri atti amministrativi* adottati in applicazione di norme che, seppure entrate in vigore in anni precedenti, recano effetti sulla spesa dell'anno considerato. Tali variazioni sono disposte solo a seguito dell'avvenuto accertamento della disponibilità di risorse da iscrivere in bilancio. Nel corso del 2008 l'incremento degli stanziamenti riferibile a questi atti ammonta a 488 milioni di euro. A titolo esemplificativo la Tavola 2.9 riporta l'elenco degli atti che rientrano in questa categoria e i relativi effetti sugli stanziamenti di bilancio.

Tavola 2.9 - Bilancio dello Stato: variazioni per provvedimenti adottati in anni precedenti. Anno 2008. Milioni di euro.

Atto amministrativo	Descrizione provvedimento	Variazione
LB n. 245 / 2007 art. 6, comma 5	Operazioni in valuta estera non convertibile e intrasferibile	18,1
LF n. 266 / 2005 art. 1, comma 74	Autofinanziamento Agenzie fiscali	106,0
LF n. 350 / 2003 art. 3, comma 165	Riasseg. risorse connesse ad attività dell'Amm. Finanziaria	364,1
Totale		488,1

2.3 - Dallo stanziamento finale all'impegno a rendiconto

La fase successiva a quello della definizione dello stanziamento riguarda gli impegni. Gli impegni registrati nel rendiconto del bilancio dello Stato comprendono gli impegni assunti sulle dotazioni di competenza, quelli per conservazione fondi (ossia i cosiddetti residui "impropri" o di "stanziamento"), nonché le eccedenze di pagato in conto competenza.

³¹ I residui perenti sono reiscritti in bilancio tramite il prelevamento delle somme necessarie da appositi fondi iscritti nel bilancio dello Stato tra le "Altre uscite correnti" e tra le "Altre uscite in conto capitale", rispettivamente per i Titoli I e II della spesa. Per una trattazione specifica del meccanismo della perenzione si rimanda al paragrafo 0

- Dall'impegno a rendiconto ai pagamenti: i residui passivi, che affronta la tematica della formazione dei residui.

³² Tale importo non coincide con quello esposto nella Tavola 2.8 (895 milioni) in quanto una parte delle risorse relative a tali fondi (73 milioni) si compensa nell'ambito della stessa categoria *Altre uscite correnti* in cui i fondi sono stanziati.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I primi rappresentano le obbligazioni assunte dallo Stato sugli stanziamenti di competenza. L'impegno per conservazione fondi consiste nella registrazione di un impegno contabile a fronte di obblighi non ancora assunti, ma che si ritiene, sulla base di una proposta delle amministrazioni e della valutazione degli Uffici della RGS, si tradurranno con ragionevole certezza in un futuro onere. Questa disciplina riguarda in particolare le spese di conto capitale e, in alcuni casi previsti da particolari disposizioni di legge, anche le spese correnti³³.

Le eccedenze di pagato in conto competenza riguardano esclusivamente le spese di carattere obbligatorio (stipendi, pensioni, ecc.) e si verificano quando, proprio in virtù dell'obbligatorietà della spesa a cui si riferiscono, i pagamenti sono effettuati anche superando lo stanziamento previsto in bilancio.

La Tavola 2.10 espone, per il 2008, i fattori che spiegano la differenza tra gli stanziamenti definitivi³⁴ e gli impegni a rendiconto articolati per categoria economica.

Tavola 2.10 - Bilancio dello Stato: stanziamenti definitivi e impegni a rendiconto. Anno 2008. Milioni di euro.

CATEGORIA ECONOMICA	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegno di competenza	Impegno per conservazione fondi	Eccedenze di pagato in conto competenza	Impegno a rendiconto	Economie di stanziamento
Redditi da lavoro dipendente	89.176,0	91.553,8	86.308,3	2.802,5	1.253,1	90.363,8	2.443,1
Consumi intermedi	10.018,9	12.505,4	10.632,6	469,8	238,7	11.341,1	1.403,0
Imposte pagate sulla produzione	4.532,9	4.960,0	4.821,8	5,7	51,1	4.878,5	132,6
Trasferimenti correnti A.P.	199.364,2	211.118,0	208.889,6	42,7	0,0	208.932,2	2.185,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istit. soc. private	4.212,9	4.818,7	4.535,8	13,9	33,7	4.583,4	268,9
Trasferimenti correnti a imprese	4.323,2	5.483,2	5.008,4	148,7	0,0	5.157,1	326,1
Trasferimenti correnti a estero	1.931,5	2.099,4	1.840,8	96,7	0,0	1.937,6	161,8
Risorse proprie UE	15.800,0	15.800,0	15.499,7	0,0	0,0	15.499,7	300,3
Interessi passivi e redditi da capitale	78.525,6	85.456,2	79.866,7	0,0	0,0	79.866,7	5.589,5
Poste correttive e compensative	50.229,7	50.491,1	49.090,2	0,0	0,0	49.090,2	1.400,9
Ammortamenti	847,2	870,4	185,9	0,0	0,0	185,9	684,5
Altre uscite correnti	9.529,1	4.036,3	380,6	468,3	0,0	849,0	3.187,3
- di cui: fondi di riserva e speciali	4.061,4	1.085,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1.085,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.798,7	7.568,6	6.382,3	701,0	6,6	7.089,9	485,3
Contributi agli investimenti	24.477,1	25.456,8	22.700,2	2.436,1	3,1	25.139,4	320,5
Contributi agli investimenti ad imprese	9.970,4	10.741,2	8.692,3	1.783,3	0,0	10.475,6	265,6
Contributi agli investimenti a famiglie e ist. soc. priv.	119,5	132,8	113,0	13,0	0,0	126,0	6,8
Contributi agli investimenti a estero	215,4	453,0	413,4	16,2	0,0	429,6	23,4
Altri trasferimenti in conto capitale	13.033,3	10.774,5	4.298,6	5.807,4	0,0	10.106,0	668,5
- di cui: altri trasferimenti in conto capitale a A.P.	2.078,7	2.572,7	2.468,7	104,0	0,0	2.572,7	0,0
- di cui: fondi di riserva e speciali	1.158,3	191,7	0,0	0,0	0,0	0,0	191,7
Acquisizioni di attività finanziarie	9.519,9	9.722,9	9.490,9	194,2	0,0	9.685,1	37,8
Rimborso passività finanziarie	198.212,5	194.473,5	184.788,4	19,4	0,0	184.807,8	9.665,7
Spesa complessiva	730.838,1	748.515,6	703.939,4	15.018,9	1.586,3	720.544,5	29.557,3
Spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato (netto fondi di riserva e speciali)	146.563,4	151.277,2	130.959,2	12.222,6	1.583,2	144.765,0	8.095,4

Per il complesso del bilancio, nel 2008, gli impegni a rendiconto sono inferiori ai corrispondenti stanziamenti definitivi per circa 30 miliardi di euro e rappresentano circa il 96 per cento delle dotazioni definitive di bilancio. Tale rapporto non appare significativamente differente tra spese correnti e spese in conto capitale (96,6 per cento per le prime, 95,6 per cento per le seconde). Gli impegni assunti sulla competenza rappresentano la parte preponderante degli impegni di rendiconto, oltre il 97 per cento; circa il 2 per cento è spiegato dagli impegni per conservazione fondi mentre la parte rimanente (0,2 per cento) è attribuibile alle eccedenze di pagato.

³³ Ad esempio le somme destinate alla sottoscrizione dei CCNL del pubblico impiego e quelle relative alla corresponsione delle competenze accessorie al personale.

³⁴ Per completezza vengono riportati anche gli stanziamenti iniziali e le economie di stanziamento.

Guardando all'aggregato della spesa riferita alle attività direttamente sostenute dallo Stato, l'incidenza degli impegni a rendiconto sugli stanziamenti si riduce leggermente, al 95,3 per cento. Anche in questo caso non si apprezzano sostanziali differenze tra le spese correnti e quelle in conto capitale, mentre diverso appare il peso dei fattori che compongono l'aggregato degli impegni a rendiconto. In particolare, si riduce l'incidenza degli impegni di competenza (90,5 per cento) a fronte di un aumento degli impegni per conservazione fondi (8,4 per cento). Una certa differenza si osserva invece passando al più ristretto insieme degli impegni di competenza e confrontando, in questo ambito, la loro incidenza sugli stanziamenti definitivi per le spese di parte corrente e per le spese in conto capitale. Per le prime, il rapporto risulta di poco superiore al 91 per cento; per le seconde, l'incidenza scende a quasi il 65 per cento delle dotazioni. Influisce sul risultato la presenza di alcuni fondi in conto capitale su cui, per il meccanismo contabile che ne regola l'utilizzo, non vengono registrati gli atti di impegno o su cui particolarmente elevata risulta l'incidenza degli impegni per conservazione fondi. Al netto di questa categoria di spesa, il rapporto in esame risulta pari all'86 per cento. Nell'aggregato della spesa per attività diretta delle Amministrazioni centrali dello Stato, il valore complessivo degli impegni per conservazione fondi è pari a 12,2 miliardi di euro (15 miliardi per il totale della spesa). Di questi, 8,2 miliardi (circa il 67 per cento di questa voce) riguardano le spese di conto capitale ed interessano in particolare le categorie dei contributi agli investimenti fissi lordi, dei contributi agli investimenti alle imprese e degli altri trasferimenti in conto capitale. Tra le spese di parte corrente gli impegni per conservazione fondi riguardano i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi e le altre uscite correnti.

L'ammontare delle eccedenze di pagato in conto competenza è stato pari nel 2008 a 1,6 miliardi di euro [Tavola 2.11]. Tali eccedenze si concentrano nella categoria dei redditi da lavoro dipendente in relazione al carattere di obbligatorietà che caratterizza questa voce di spesa e al meccanismo contabile che governa il pagamento degli arretrati relativi al rinnovo dei contratti del personale appartenente al comparto Stato. Questi ultimi sono infatti imputati, ai sensi della normativa vigente, e a prescindere dall'esistenza di un corrispondente stanziamento, alla competenza dell'anno in cui sono pagati e sono registrati nel rendiconto come eccedenze.

La parte degli stanziamenti definitivi non impegnati costituisce l'economia sulle somme stanziata³⁵. Secondo le norme di contabilità, tali risorse vengono cancellate dalle dotazioni di bilancio. Nel triennio 2006-2008 le economie sono comprese tra i 30 e 50 miliardi di euro per il totale della spesa. In larga parte questo ammontare è imputabile al rimborso delle passività finanziarie e alla spesa per interessi passivi (circa il 65 nel periodo considerato). Per la spesa relativa alle attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato l'importo delle economie tra il 2006 e il 2008 aumenta da 2 a 8 miliardi di euro. Questo andamento riflette gli effetti degli interventi previsti con l'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007. Tale norma disponeva l'accantonamento di una quota delle dotazioni iniziali di alcuni capitoli di bilancio, rendendo indisponibili tali risorse per la gestione e determinandone automaticamente il mancato impegno. Questa misura ha interessato in particolare le categorie dei consumi intermedi e delle altre uscite correnti.

³⁵ Nell'analisi si utilizza il termine "economia sulle somme stanziata di competenza" per differenziare questo aggregato dalle "economie di spesa" riportate dal rendiconto e relative ai capitoli di bilancio. Le economie di stanziamento sono calcolate come differenza tra lo stanziamento definitivo di competenza e somme impegnate di competenza e per conservazione fondi. Tali differenze sono calcolate sui singoli capitoli di gestione.

Tavola 2.11 - Bilancio dello Stato: eccedenze di pagato in conto competenza per categoria economica. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

CATEGORIA ECONOMICA	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	3.495,9	543,2	1.253,1
Consumi intermedi	14,9	33,7	238,7
Imposte pagate sulla produzione	230,2	13,2	51,1
Trasferimenti correnti amm.pub.	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istit. soc. private	18,0	18,8	33,7
Trasferimenti correnti a imprese	0,9	0,0	0,0
Trasferimenti correnti a estero	0,0	0,0	0,0
Risorse proprie cee	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	0,0	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	0,0	0,0	0,0
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0
- di cui: fondi di riserva e speciali	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1,6	5,2	6,6
Contributi agli investimenti	0,0	5,4	3,1
Contributi agli investimenti ad imprese	156,4	10,9	0,0
Contributi agli investimenti a fam.e ist. soc.priv.	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale a AP	0,0	0,0	0,0
- di cui: fondi di riserva e speciali	0,0	0,0	0,0
Acquisizioni di attivita' finanziarie	0,0	0,0	0,0
Rimborso passivita' finanziarie	0,0	0,0	0,0
(A) Totale eccedenze su spesa complessiva	3.918	630	1.586
(B) Totale eccedenze su spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato	3.918	625	1.583
Eccedenze su redditi/(A)	89,2	86,2	79,0
Eccedenze su redditi/(B) (netto fondi)	89,2	86,3	79,1

Nel 2008 l'ammontare delle economie rappresenta circa il 4 per cento della spesa complessiva e circa il 5 per cento dell'aggregato più ristretto della spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato [Tavola 2.12].

Diversi fattori contribuiscono a spiegare la presenza di tali economie: da un lato, esse possono essere sintomo di un eventuale "eccesso" di stanziamenti sui capitoli di bilancio o di una carenza nella programmazione nell'utilizzo delle risorse da parte delle amministrazioni; dall'altro, possono segnalare la complessità di alcune procedure di bilancio che rendono difficoltoso assolvere l'iter necessario per giungere all'impegno delle risorse; in altri casi il ritardo con cui si impegnano le risorse può risentire dei tempi con cui esse sono assegnate in bilancio nel corso dell'anno; in altri casi ancora, come già evidenziato, sono l'effetto delle misure di contenimento delle spese disposte dalla manovra di finanza pubblica (ad es. il citato art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007).

Tavola 2.12 - Bilancio dello Stato: economie di stanziamento in conto competenza. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

CATEGORIA ECONOMICA	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	924,7	3.204,8	2.443,1
Consumi intermedi	444,2	1.053,7	1.403,0
Imposte pagate sulla produzione	54,0	162,3	132,6
Trasferimenti correnti amm.pub.	1.427,5	2.116,9	2.185,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istit. soc. private	268,5	195,4	268,9
Trasferimenti correnti a imprese	141,4	169,4	326,1
Trasferimenti correnti a estero	163,1	99,1	161,8
Risorse proprie cee	1.273,5	1.670,2	300,3
Interessi passivi e redditi da capitale	4.893,5	8.336,0	5.589,5
Poste correttive e compensative	3.476,4	853,5	1.400,9
Ammortamenti	677,2	678,6	684,5
Altre uscite correnti	1.434,3	2.646,4	3.187,3
- di cui: fondi di riserva e speciali	1.201,8	1.273,5	1.085,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	59,1	304,7	485,3
Contributi agli investimenti	47,9	650,5	320,5
Contributi agli investimenti ad imprese	271,9	336,5	265,6
Contributi agli investimenti a fam.e ist. soc.priv.	0,0	0,6	6,8
Contributi agli investimenti a estero	0,0	18,3	23,4
Altri trasferimenti in conto capitale	564,5	247,9	668,5
Altri trasferimenti in conto capitale a AP	10,8	0,0	0,0
- di cui: fondi di riserva e speciali	477,0	191,9	191,7
Acquisizioni di attivita' finanziarie	84,0	79,5	37,8
Rimborso passivita' finanziarie	25.503,8	26.994,2	9.665,7
(A) Totale Economie su spesa complessiva	41.709,5	49.818,6	29.557,3
(B) Totale Economie su Spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato (netto Fondi di riserva)	2.636,1	6.973,8	8.095,7
Economie sulla spesa complessiva / Stanziamenti definitivi (in %)	6,2	7,1	8,9
Economie sulla spesa per attività dirette delle Amm. centrali (netto Fondi di riserva) / Stanziamenti definitivi delle spesa per attività dirette delle Amm. centrali (netto Fondi di riserva) (in %)	2,0	4,7	5,4

L'analisi di impegni a rendiconto, in alcuni casi, non garantisce di cogliere tutti i fenomeni connessi ai meccanismi di formazione della spesa che possono influenzare la rappresentazione contabile degli obblighi dello Stato nei confronti di soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

Per avere un quadro dell'effettivo livello di spesa dello Stato, il totale degli impegni a rendiconto dovrebbe essere integrato con gli eventuali importi relativi ai cosiddetti "debiti pregressi". Si tratta di spese delle amministrazioni cui corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate, che non trovano però adeguata copertura in bilancio.

A partire dall'anno 2002, si è determinato una consistente accelerazione nel processo di formazione dei citati debiti, connesso soprattutto al mancato pagamento di oneri di natura corrente. Ciò è avvenuto principalmente a causa di due fattori:

- le considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi, stabilite dalle manovre di finanza pubblica che hanno riguardato, tra l'altro, spese destinate al funzionamento delle Amministrazioni non facilmente ed immediatamente comprimibili;
- il mancato adeguamento dei comportamenti di spesa da parte delle Amministrazioni interessate da tali riduzioni al nuovo vincolo di bilancio.

Negli ultimi tempi, tali posizioni debitorie sono state oggetto di provvedimenti di riconoscimento e sanatoria³⁶. Il fenomeno rappresentato riguarda prevalentemente le spese per l'acquisto di beni e servizi, e

³⁶ La posizione debitoria fuori bilancio è sanabile con il ricorso, di natura eccezionale, all'istituto del "riconoscimento di debito" con

trasferimenti correnti a famiglie. Un caso tipico si registra nell'ambito delle spese per il funzionamento degli uffici pubblici, le utenze, i fitti passivi, i canoni, i contratti di pulizia, e il materiale di cancelleria. Si tratta di oneri che, senza una riorganizzazione delle strutture interessate, non sono comprimibili oltre un certo limite in quanto necessari ad assicurare la continuità della prestazione dei servizi istituzionali³⁷.

Una valutazione della dimensione del fenomeno è stato effettuata sui dati comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze a seguito del procedimento di ricognizione dei debiti pregressi avviato con la circolare n. 7 del 5 febbraio 2008. Questa tuttavia riguarda solo alcune voci del bilancio, in particolare le spese di funzionamento delle amministrazioni centrali.

In base alla ricognizione condotta, la consistenza dei debiti pregressi per spese di funzionamento incomprimibili sarebbe stata pari complessivamente a 2,2 miliardi di euro [Tavola 2.13], formati prevalentemente nel 2007 e nel 2008. Nel caso del Ministero dell'interno, i debiti pregressi si concentrano sulle voci di spesa per affitti, casermaggio e utenze afferenti in particolare al Dipartimento della sicurezza pubblica e a quello dei Vigili del fuoco. Per il Ministero della giustizia, le posizioni debitorie riguardano prevalentemente le cosiddette "spese di giustizia", in cui rientrano gli oneri connessi allo svolgimento dei processi, le spese per i fitti dei tribunali e le spese per intercettazioni telefoniche. Anche per il Ministero della difesa, i debiti pregressi derivano prevalentemente dal mancato pagamento di utenze e canoni vari³⁸.

Tavola 2.13 - Debiti pregressi per Ministero e anno di formazione. Milioni di euro.

Ministero	2006 e precedenti	2007	2008 (*)	Totale
Economia e finanze	93,6	86,5	35,8	215,9
Sviluppo economico	8,0	6,3	9,0	23,4
Lavoro, salute e pol. sociali	1,2	3,7	5,6	10,5
Giustizia	66,4	189,7	384,7	640,8
Affari esteri	2,0	0,6	3,1	5,8
Istruzione, università e ric. scient.	16,1	12,6	11,9	40,6
Interno	255,0	269,5	267,1	791,6
Ambiente, tutela terr. e mare	0,4	1,0	0,0	1,5
Infrastrutture e trasporti	11,9	9,3	14,3	35,5
Difesa	0,0	216,7	128,7	345,4
Agricoltura	2,3	0,9	0,7	3,9
Beni culturali	0,5	6,3	5,7	12,6
Totale complessivo	457,6	803,1	866,7	2.127,4

(*) Per l'anno 2008 il decreto ricognitivo dei debiti pregressi, predisposto ai sensi dell'articolo 9 comma 1 bis del D.L. n. 5/2009, è in corso perfezionamento.

Già a decorrere dal 2006, con specifiche normative di spesa³⁹, sono state introdotte misure volte a reperire le necessarie risorse finanziarie per lo smaltimento progressivo del fenomeno, attraverso la costituzione di un apposito Fondo da ripartire per la regolazione delle posizioni debitorie pregresse emerse presso le amministrazioni. Tali risorse si sono dimostrate insufficienti a fronteggiare le posizioni debitorie emerse.

il quale viene formalizzata la riferibilità dell'obbligazione giuridica all'Amministrazione. Per il provvedimento di riconoscimento è previsto il controllo preventivo della Corte dei Conti.

³⁷ In genere si tratta di spese non differibili e con carattere ricorrente, regolate da un contratto in essere, anche a carattere pluriennale, o da un contratto in fase di rinnovo.

³⁸ Per ulteriori approfondimenti su questi aspetti si rimanda ai capitoli sui corrispondenti Ministeri contenuti nel Parte II del Rapporto.

³⁹ L'articolo 1, comma 50, della L. 266/2005 (legge finanziaria 2006), ha previsto l'istituzione di un fondo (per gli anni 2006, 2007 e 2008) da ripartire, anno per anno, in base alle richieste delle amministrazioni conseguenti alle ricognizioni, svolte dalle stesse, dei debiti contratti per le attività svolte fino al 31 dicembre dell'esercizio precedente. Lo stanziamento annuo è pari a 150 milioni di euro.

Con l'obiettivo di sanare la situazione pregressa, il decreto legge 185/2008⁴⁰, all'articolo 9, ha aumentato la dotazione del Fondo per l'estinzione dei crediti maturati nei confronti dei Ministeri il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse.

Le criticità connesse a questo fenomeno riguardano, dal punto di vista contabile, l'attendibilità e la trasparenza dei dati di bilancio. La presenza di tali debiti fornisce, peraltro, evidenza della parziale efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa adottati negli ultimi anni, poiché le nuove posizioni debitorie compensano parte dei risparmi "nominali" conseguiti con questi interventi.

Al fine di limitare tale fenomeno, con la circolare RGS n. 7 del 2008 sono state fornite alle amministrazioni alcune indicazioni circa il grado di priorità da assegnare al soddisfacimento delle spese. In particolare, si è stabilito che nel corso della gestione le amministrazioni debbano soddisfare prioritariamente le spese inderogabili, ricorrenti e necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche. Su questa materia è intervenuto, da ultimo, anche il decreto legge 78/2009⁴¹ che prevede l'obbligo per il dirigente che ordina la spesa di accertare preventivamente sotto la propria responsabilità la capienza delle disponibilità di bilancio.

La soluzione prospettata non risolve ancora le questioni sottostanti la formazione delle situazioni debitorie che, più che all'ordine di priorità con cui le spese sono ordinate, o alla responsabilità del dirigente, attengono come già evidenziato alla razionalizzazione delle strutture e dei fattori che determinano l'entità della spesa di ciascuna amministrazione e alla coerenza tra il vincolo di bilancio e i comportamenti di spesa dei soggetti che ne sono responsabili.

Una diversità modalità con cui si affronta questa tematica è quella proposta con il decreto legge 5 del 10 febbraio 2009 (art. 6, commi 1 ter e 1 quater) che, al fine di evitare la formazione di nuove posizioni debitorie, prevede l'avvio di un'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio da parte di tutti i Ministeri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del programma di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali. I risultati di tale analisi, dovranno essere illustrati in appositi rapporti dei Ministri competenti, da redigere sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, che costituiranno parte integrante delle relazioni sullo stato della spesa da inviare al Parlamento e al Ministero dell'economia e delle finanze.

2.4 - Dall'impegno a rendiconto ai pagamenti: i residui passivi

I residui passivi si distinguono in due differenti tipologie: i residui propri e i residui impropri, anche detti di stanziamento.

I primi corrispondono a somme impegnate e non pagate al 31 dicembre di ciascun anno. La loro formazione è legata alla redazione del bilancio secondo il principio della competenza finanziaria, redatto in termini sia di competenza che di cassa, in base al quale il pagamento può avvenire in un momento successivo rispetto al relativo atto di impegno. Tali somme rappresentano, nella sostanza, debiti delle amministrazioni statali nei confronti di altri enti pubblici ovvero di enti e soggetti appartenenti al settore privato⁴². La formazione dei residui propri, che costituiscono la parte più rilevante della categoria complessiva dei residui, è connessa ad una molteplicità di fattori. Una prima causa riguarda la gestione della cassa e l'eventuale carenza delle relative dotazioni. Oggi tale fenomeno è meno frequente rispetto agli anni novanta, quando si tendeva ad effettuare "strette di cassa" come strumento di contenimento della spesa nel corso della gestione; può accadere tuttavia che tagli lineari alla spesa, anche in termini di cassa, vadano a colpire le disponibilità di fondi destinati ad onorare le obbligazioni assunte in passato.

Più frequentemente sulla mancato pagamento degli impegni entro la fine dell'esercizio finanziario

⁴⁰ Convertito con la L. n. 2/2009.

⁴¹ Convertito con la legge n. 102/2009

⁴² L'ammontare dei residui passivi, per ogni capitolo di bilancio, è accertato con decreto ministeriale registrato alla Corte dei Conti. L'accertamento contabile dei residui passivi è operato dagli uffici centrali di bilancio (art. 53, della legge 468/1978)

possono agire problemi di carattere amministrativo (incertezze, farraginosità e complessità delle procedure di spesa, carenze organizzative) o connaturati al ciclo della politica a causa dei quali le strutture responsabili dei vari ministeri entrano nella disponibilità delle somme solo nella parte finale dell'anno.

Concorrono altresì alla formazione dei residui alcune norme che disciplinano la fase dei pagamenti di bilancio. Quest'ultimo aspetto assume particolare rilevanza alla chiusura dell'esercizio finanziario. Normalmente, per motivi gestionali, alle amministrazioni non è consentito ordinare pagamenti dopo la prima decina del mese di dicembre.

Una ulteriore e rilevante criticità investe quei capitoli di bilancio, relativi ai trasferimenti (a privati o ad altre amministrazioni pubbliche), per le quali le amministrazioni dello stato non sono direttamente responsabili delle decisioni di spesa. In questi casi la effettiva erogazione delle somme a soggetti terzi è vincolata alla finalizzazione di procedure in cui sono coinvolti numerosi soggetti - come ad esempio nel caso degli accordi di programma e delle conferenze di servizi - e che possono richiedere tempi lunghi. È infine possibile che la lunghezza dei tempi derivi dall'onere posto in capo alle amministrazioni del controllo del vincolo di destinazione rispetto a cui i fondi sono legati.

Un caso particolare, nell'ambito della tipologia appena descritta, è quello che riguarda le somme in conto capitale stanziate a fronte di progetti con tempi di realizzazione pluriennali (ad esempio nel caso di opere infrastrutturali, convenzioni di studio e ricerca, ecc.). In genere, in questi casi, il pagamento delle somme avviene in base all'effettivo stato di avanzamento dei lavori, a fronte di un impegno invece assunto all'avvio del progetto per l'intero importo dello stesso. A questa fattispecie si deve, in particolare, la formazione e permanenza in bilancio di residui passivi per un lungo arco di tempo; fenomeno questo che può portare alla perenzione contabile delle somme.

I residui di stanziamento sono costituiti da somme relative a spese che non impegnate alla chiusura dell'esercizio sono comunque conservate nel conto dei residui. La formazione di questa tipologia di residui rappresenta una deroga alla normativa generale, in base alla quale le somme stanziate e non impegnate costituiscono economie di bilancio. La loro conservazione e iscrizione nel bilancio dell'esercizio successivo avviene sulla base di una apposita procedura espressamente definita dalla legislazione (c.d. impegno per conservazione fondi) che prevede l'iscrizione in bilancio dei residui di stanziamento, previa verifica da parte delle amministrazioni interessate della consistenza dei residui passivi e dello stato di attuazione dei programmi che essi dovrebbero finanziare, e la formulazione di una apposita proposta di conservazione degli stessi. In ogni caso, tali somme possono essere mantenute in bilancio, salvo alcune eccezioni⁴³, limitatamente all'esercizio successivo a quello a cui si riferiscono⁴⁴. Il formarsi di residui di stanziamento - o impropri - riguarda quasi esclusivamente le spese in conto capitale. Ciò è dovuto sia alla vigente legislazione contabile, che alla natura di larga parte di queste di spese caratterizzate da tempi di programmazione e realizzazione mediamente lunghi. Alcune cause di formazione di questa tipologia di residui sono in comune a quelle sottostanti la formazione dei residui propri e cioè la tempistica con cui sono assegnate le risorse durante il ciclo annuale di bilancio, la presenza di rigidità nelle procedure - che spesso richiedono il coinvolgimento di più soggetti istituzionali - e talora una insufficiente capacità dei centri di responsabilità nel programmare per tempo la spesa con conseguenti riflessi sulla possibilità di impegnare le relative risorse.

Le problematiche appena illustrate rappresentano i principali motivi per i quali la formazione di residui passivi e il permanere di essi all'interno del conto del bilancio dello Stato assumono dimensioni rilevanti. La formazione di residui è, in alcuni casi, un fenomeno fisiologico connaturato alla natura stessa del bilancio e ad alcune delle regole contabili adottate; tuttavia il permanere di un consistente ammontare di residui nel bilancio - a volte per diversi anni - può essere rivelatore dell'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle stesse risorse.

In taluni casi il permanere in bilancio di residui essere potrebbe essere legato alla obsolescenza degli

⁴³ Ad esempio i residui relativi a somme a favore del Fondo occupazione e del Fondo aree sottoutilizzate possono essere mantenute in via permanente.

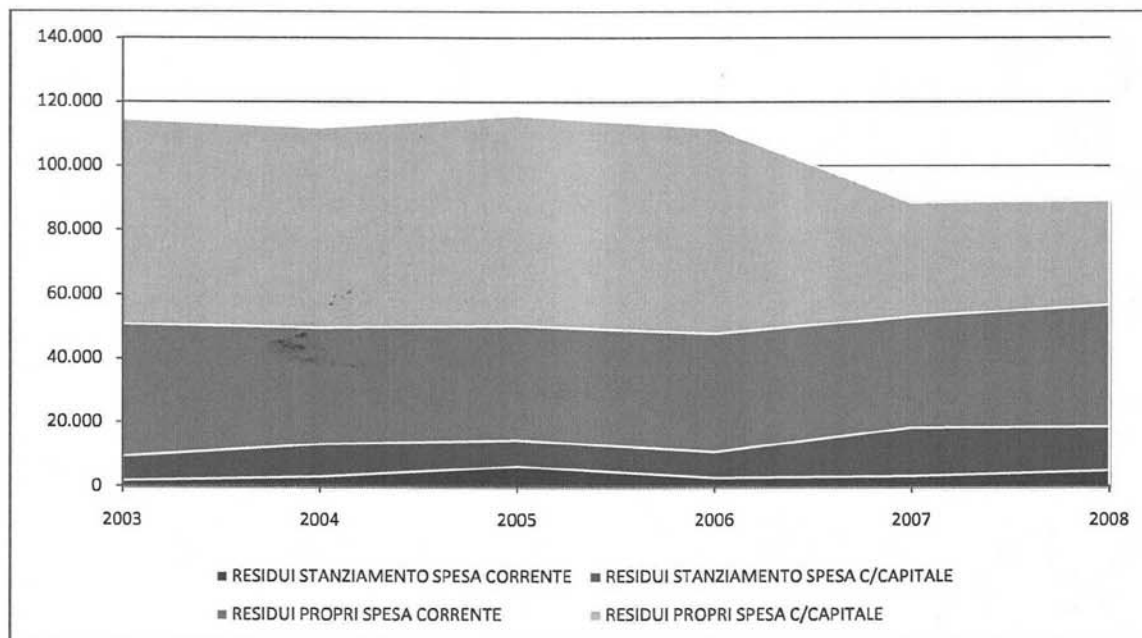
⁴⁴ Articolo 1, comma 6, L. 242/2002. Il periodo di conservazione dei residui è protratto di un anno nel caso in cui si tratti di stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente.

obiettivi a cui le somme appostate erano inizialmente destinate. Una parte dei residui "immobilizzati" da molto tempo potrebbero, previa specifica loro analisi, essere proficuamente utilizzati in altri ambiti (ci sono infatti diverse norme che "riutilizzano" residui non movimentati tipicamente nel settore delle infrastrutture e trasporti).

L'ammontare complessivo dei residui accertati al 31/12 del 2008 è pari a 90 miliardi di euro. Questo importo è di circa 30 miliardi di inferiore a quanto registrato in media negli anni precedenti il 2007 soprattutto in conseguenza della riduzione dei termini per la perenzione amministrativa per le spese in conto capitale disposta con la legge finanziaria per il 2008 (Legge 244/2007, art. 3, commi 36).

La ripartizione per categoria economica dei residui accertati per il periodo 2002-2008 è illustrata nella Tavola 2.14. L'ammontare dei residui è distinto nelle due componenti dei residui propri e impropri o di stanziamento. In termini aggregati, i residui propri costituiscono, a secondo degli anni, tra 80 e 85 per cento dello stock esistente. Come evidenziato nel Grafico 2.2, la loro incidenza diminuisce negli ultimi esercizi in coincidenza della riduzione dei termini di perenzione; aumenta invece l'ammontare dei residui di stanziamento. I residui di stanziamento si formano, per la parte corrente, prevalentemente sulle spese per redditi da lavoro dipendente - a causa del meccanismo del fondo per il rinnovo dei contratti del personale appartenente al settore statale - e, per la parte in conto capitale, sui contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche e alle imprese e sugli altri trasferimenti in conto capitale. La distribuzione dello stock dei residui propri appare ripartita in maniera più omogenea tra le categorie. Nel Titolo I, si segnalano per rilevanza degli importi i consumi intermedi, i trasferimenti correnti alle imprese e alle altre pubbliche amministrazioni; tra le voci del Titolo II, gli investimenti e gli acquisti di terreno e i contributi agli investimenti.

Grafico 2.2 - Bilancio dello Stato: la composizione dei residui. Anni 2002-2008. Milioni di euro.



XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.14 - Bilancio dello Stato: residui accertati al 31/12 per esercizio, tipologia e categoria economica. Milioni di euro.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Tipologia residui	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TITOLO I - SPESE CORRENTI	RS Stanziamento	1.844,8	3.074,1	6.331,6	2.816,6	3.298,6	4.830,7
	RS Propri	41.253,9	36.422,9	35.717,2	36.969,1	34.736,8	38.063,3
	Totale	43.098,7	39.497,0	42.048,8	39.785,8	38.035,5	42.894,0
Redditi da lavoro dipendente	RS Stanziamento	1.766,4	2.926,2	5.616,7	2.127,0	2.788,5	3.526,9
	RS Propri	2.568,9	2.206,6	1.495,6	1.066,3	1.391,8	1.345,8
Consumi intermedi	RS Stanziamento	65,2	33,2	18,3	47,1	72,0	469,9
	RS Propri	7.241,2	7.041,2	6.414,1	5.283,4	4.006,8	3.857,6
Imposte pagate sulla produzione	RS Stanziamento	9,8	3,7	15,0	4,8	4,9	5,7
	RS Propri	168,4	181,6	131,5	105,5	82,7	60,5
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	RS Stanziamento	-	105,0	586,3	232,6	14,1	42,7
	RS Propri	23.147,6	22.217,4	22.779,8	25.529,6	24.967,4	28.350,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	RS Stanziamento	-	-	-	-	62,0	13,9
	RS Propri	361,5	309,5	316,8	387,1	822,3	793,4
Trasferimenti correnti a imprese	RS Stanziamento	-	-	67,6	80,0	199,5	149,4
	RS Propri	2.934,1	3.023,3	2.613,8	2.483,1	2.005,1	2.120,6
Trasferimenti correnti a estero	RS Stanziamento	-	-	-	-	75,4	96,7
	RS Propri	499,3	358,9	345,6	348,8	369,6	336,7
Risorse proprie unione europea	RS Stanziamento	-	-	-	-	-	-
	RS Propri	-	-	-	-	-	-
Interessi passivi e redditi da capitale	RS Stanziamento	3,4	-	-	-	-	-
	RS Propri	813,4	354,5	735,0	1.182,3	475,1	208,6
Poste correttive e compensative	RS Stanziamento	-	-	-	-	-	-
	RS Propri	3.069,9	374,0	454,3	508,7	326,2	792,9
Ammortamenti	RS Stanziamento	-	-	-	-	-	-
	RS Propri	144,8	144,8	-	-	-	-
Altre uscite correnti	RS Stanziamento	-	6,0	27,7	325,2	82,3	525,5
	RS Propri	304,8	211,1	430,7	74,1	289,8	196,4
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	RS Stanziamento	7.638,4	10.040,4	8.179,3	8.091,5	15.112,0	13.824,3
	RS Propri	63.822,0	62.490,2	65.576,0	64.192,2	35.460,7	32.618,1
	Totale	71.460,5	72.530,7	73.755,3	72.283,7	50.572,6	46.442,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	RS Stanziamento	1.073,6	1.046,4	936,4	661,7	838,5	715,5
	RS Propri	8.267,8	7.892,0	8.304,5	7.799,5	5.491,8	5.891,8
Contributi agli investimenti	RS Stanziamento	860,0	2.411,3	1.555,0	1.084,4	2.053,0	2.444,1
	RS Propri	27.672,2	26.315,1	27.696,2	25.889,0	13.187,6	12.144,9
Contributi agli investimenti ad imprese	RS Stanziamento	518,4	1.850,0	948,5	1.927,1	1.641,9	1.868,3
	RS Propri	14.541,1	15.396,2	16.382,3	18.049,0	8.510,1	6.519,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	RS Stanziamento	122,8	87,4	15,4	10,1	23,0	13,0
	RS Propri	164,8	142,8	154,0	211,7	151,2	151,3
Contributi agli investimenti a estero	RS Stanziamento	29,6	36,3	16,8	74,7	300,3	16,2
	RS Propri	129,9	112,3	100,6	333,7	518,1	304,0
Altri trasferimenti in conto capitale	RS Stanziamento	4.552,3	3.719,6	4.150,9	4.067,0	10.146,3	8.573,0
	RS Propri	1.790,0	1.804,9	2.770,1	5.290,4	6.654,4	6.246,8
Acquisizioni di attivita' finanziarie	RS Stanziamento	481,7	889,4	556,3	266,5	109,0	194,2
	RS Propri	11.256,2	10.826,8	10.168,3	6.619,0	947,5	1.359,8
TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA'	RS Stanziamento	-	7.500,0	1.848,9	6.471,9	1,0	19,4
	RS Propri	364,1	1.766,0	1.485,0	2.333,1	3.747,2	683,6
	Totale	364,1	9.266,0	3.333,9	8.805,0	3.748,2	703,0
Rimborso passivita' finanziarie	RS Stanziamento	-	7.500,0	1.848,9	6.471,9	1,0	19,4
	RS Propri	364,1	1.766,0	1.485,0	2.333,1	3.747,2	683,6
Totale complessivo		114.923,2	121.293,7	119.138,0	120.874,5	92.356,3	90.039,3

Lo smaltimento dello stock di residui accumulati nel corso dei diversi esercizi finanziari può avvenire:

1. per effetto del loro pagamento;
2. per formazione di economie, che ne comporta la cancellazione dal bilancio in seguito all'accertamento della non sussistenza o del venir meno del vincolo giuridico nei confronti del creditore del relativo impegno⁴⁵;
3. per effetto della perenzione amministrativa, che consiste nella cancellazione dei residui passivi iscritti nel conto del bilancio dopo un periodo di tempo che varia in base alla loro natura. In particolare, i residui passivi di parte corrente sono conservati per due esercizi finanziari (o tre per le spese relative a lavori, forniture e servizi) successivi a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, quindi vengono considerati perenti ed eliminati dalle scritture relative al bilancio. I residui di conto capitale, relativi ad importi che lo Stato è tenuto a pagare per contratto o come compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguite, vanno invece in perenzione se non pagati entro il terzo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il corrispondente stanziamento. I residui caduti in perenzione sono iscritti al conto del patrimonio contestualmente alla loro cancellazione dal bilancio dello Stato.

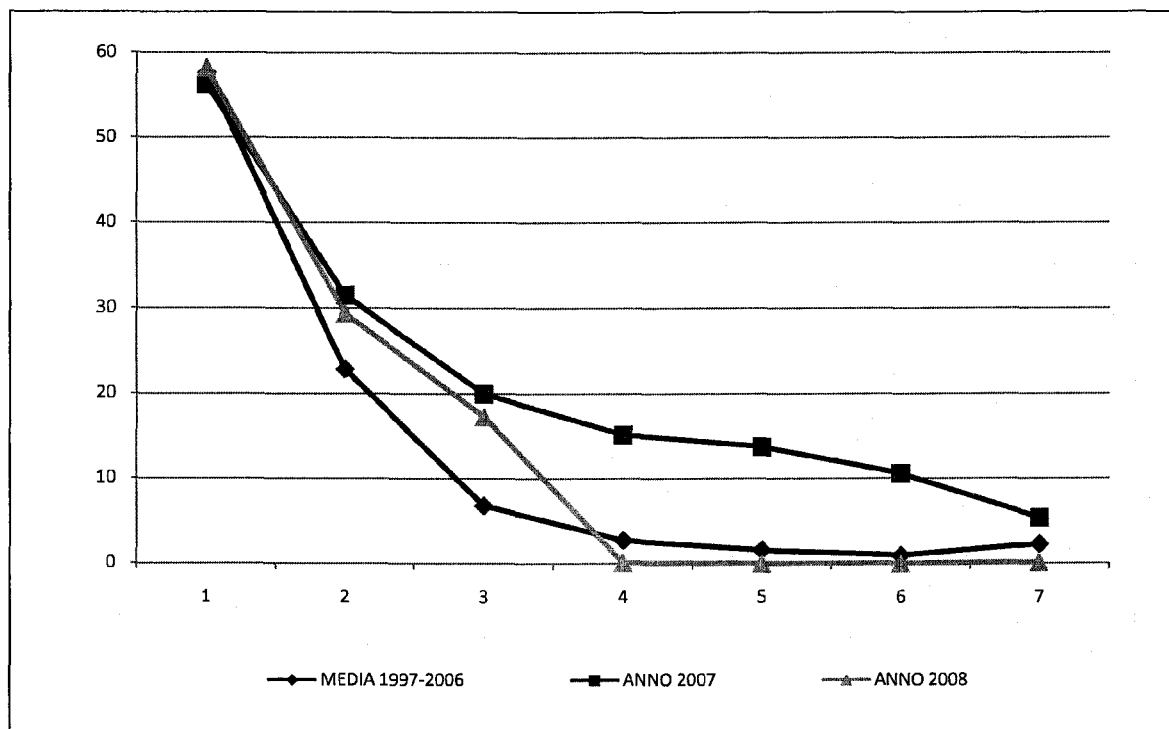
Le somme confluite nel conto del patrimonio continuano a rappresentare una potenziale fonte di spesa. Infatti, esse possono riprodursi con riassegnazione di nuovi stanziamenti di competenza ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, qualora il creditore ne richieda il pagamento⁴⁶. Il credito sussiste nel caso in cui lo Stato abbia assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguiti purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del diritto al pagamento. In tal caso la reinscrizione al bilancio avviene con prelevamento dagli appositi fondi di riserva per la riassegnazione dei residui passivi perenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁴⁷. Il Grafico 2.3 illustra l'entità dello smaltimento dei residui osservato in ciascun anno rispetto allo stock formatosi negli esercizi precedenti. La figura riporta sull'asse delle ordinate i valori del tasso di smaltimento (calcolato come rapporto tra l'ammontare dei residui smaltiti nell'anno di osservazione e la consistenza degli stessi residui distinti in base all'anno di formazione) e sulle ascisse la distanza temporale tra l'anno in cui si osserva lo smaltimento dei residui e quello della loro formazione. Si osserva l'andamento in media negli anni 1997-2006 (in base alla normativa allora vigente), separatamente rispetto agli anni 2007 e 2008. Prima della riduzione dei termini di conservazione in bilancio dei residui, il tasso di smaltimento dei residui risulta prossimo al 60 per cento nell'anno successivo a quello della loro formazione, è circa il 30 per cento nel secondo anno per scendere ulteriormente, intorno al 15 per cento, nel terzo. Il valore si riduce ancora più drasticamente negli anni successivi. L'andamento registrato nel periodo successivo al 2007 cambia per effetto della riduzione da 7 a 3 anni dei termini di perenzione per i residui in conto capitale (il fenomeno risulta evidente anche mostrando il dato relativo ai residui totali). Come si vede nel grafico per la curva del 2008, lo smaltimento dei residui avviene in maniera molto marcata nel corso dei primi tre anni, per i quali la curva si trova più in alto rispetto a quella che contrassegna il periodo 1997-2006 e si approssima allo zero negli anni successivi. Un caso particolare è quello relativo all'anno 2007, quando la riduzione dei termini di perenzione ha determinato nell'anno un tasso di smaltimento elevato anche negli anni successivi al terzo.

⁴⁵ Ciò potrebbe anche essere dovuto al mancato perfezionamento del processo d'impegno.

⁴⁶ Art. 36, Regio Decreto 2440/1923.

⁴⁷ Le somme escono definitivamente dal conto del patrimonio e dalle scritture contabili dello Stato in seguito al verificarsi della prescrizione estintiva. Quest'ultima comporta, in base alle norme del Codice Civile, la perdita del diritto a percepire la somma non riscossa entro un termine che in via ordinaria è fissato in dieci anni. Durate più brevi sono previste per una serie di eccezioni, tra cui i pagamenti per interessi (compresi quelli sul debito pubblico).

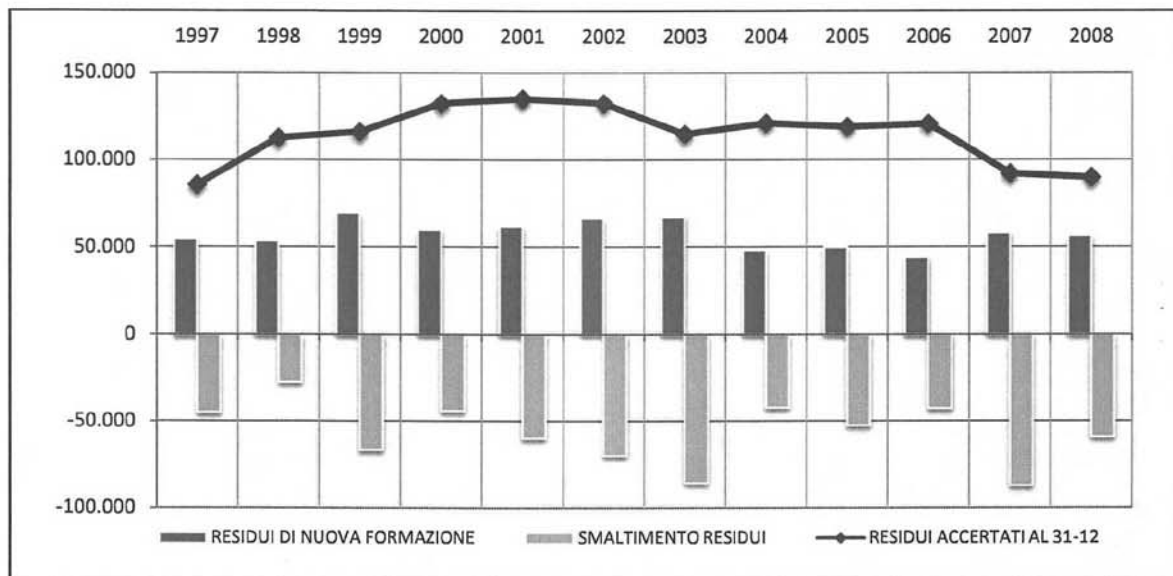
Grafico 2.3 - Bilancio dello Stato: percentuale di smaltimento dei residui per i sette anni precedenti. Media anni 1997-2006 e anni 2007 e 2008. Milioni di euro.



L'andamento dello stock dei residui accertati al 31/12 e dei flussi che ne incorporano la variazione (residui di nuova formazione e residui smaltiti) è illustrato nel Grafico 2.4. La consistenza complessiva dei residui registra una riduzione tra il 2001 e il 2008. La variazione dipende sia dal minor flusso di nuovi residui formati in ciascun anno (in particolare tra il 2003 e il 2004), sia da un più elevato importo di residui smaltiti (soprattutto negli anni 2002, 2003 e 2007). Sulla formazione dei residui, in riduzione a partire dal 2003, ha inciso la disposizione (art. 5, lettera b)) contenuta nel decreto legge 194 del 2002 in materia di termini di impegnabilità delle spese, con la quale si ribadisce l'impossibilità di assumere impegni dopo il 31 dicembre a carico dell'esercizio appena concluso.

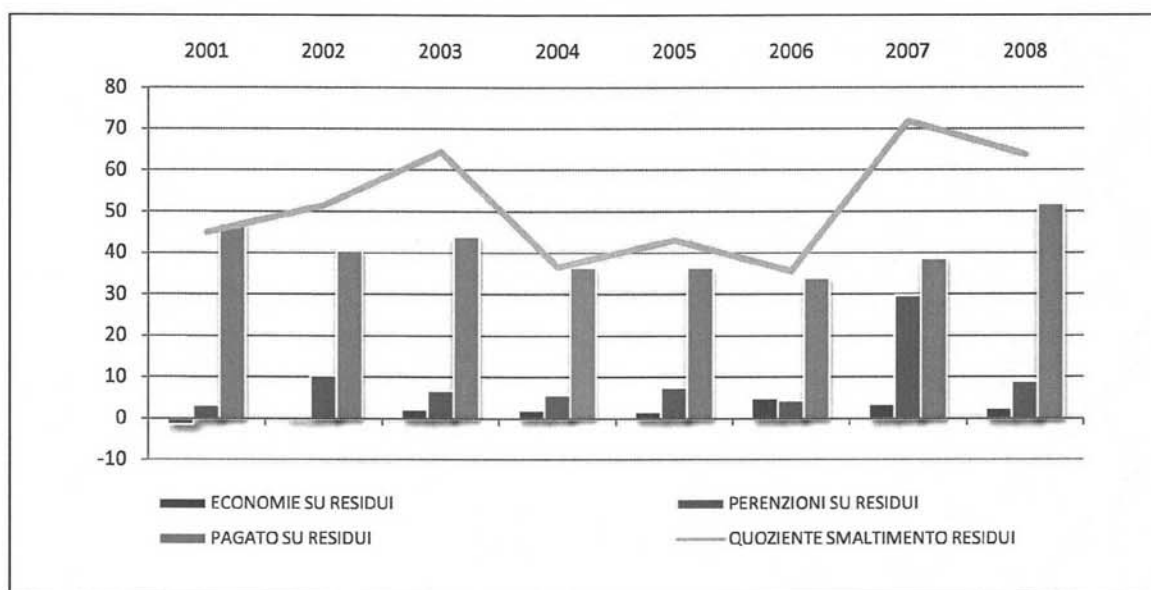
Oltre alla menzionata riduzione dei termini di perenzione per le spese in conto capitale, sul ritmo di smaltimento dei residui ha inciso un'altra disposizione contenuta nel citato decreto legge 194 del 2002 (artt. 6 e 7). Tale disposizione ha ridotto da 3 anni ad 1 anno il termine per il mantenimento nel conto dei residui delle somme stanziare per le spese in conto capitale e non impegnate alla chiusura dell'esercizio. Si deve peraltro sottolineare che l'applicazione graduale del nuovo termine, disposta sempre nell'ambito del decreto, distribuisce su più esercizi gli effetti della nuove disposizioni sul ritmo di smaltimento dei residui.

Grafico 2.4 - Bilancio dello Stato: evoluzione dei residui. Anni 1997-2008. Milioni di euro.



Il Grafico 2.5 mostra la percentuale di smaltimento calcolata come rapporto tra i residui complessivamente smaltiti rispetto al valore totale dello stock dell'anno precedente. Si osserva che il maggiore smaltimento nel corso degli ultimi anni deriva dall'effetto combinato della maggiore perenzione (prevalente nel 2007) e di una ripresa del processo di pagamento dei residui, che aveva rallentato tra il 2004 e il 2006. Il contributo allo smaltimento proveniente dalle economie sui residui è invece di dimensioni contenute.

Grafico 2.5 - Bilancio dello Stato: le componenti dello smaltimento dei residui. Anni 2001-2008. Percentuale sul totale dei residui.



2.5 - La fase finale del processo: i pagamenti

Dopo l'impegno, le spese passano attraverso le fasi della liquidazione, dell'ordinazione e quindi del pagamento. L'esecuzione delle fasi della liquidazione e dell'ordinazione sono di competenza dell'Amministrazione statale; il pagamento, ultima fase del ciclo della spesa, è invece affidato alla Tesoreria dello Stato, l'organismo preposto alla gestione dei flussi di cassa. Da questa fase in poi le risorse sono analizzabili nell'ambito della gestione di cassa: l'informazione sull'origine dei pagamenti, se provenienti dalla competenza dell'anno oppure dal conto residui, perde di rilevanza. Per memoria, la Tavola 2.15 riporta per gli aggregati di cassa alcuni dei passaggi del processo sin qui analizzati per le spese di competenza, in particolare gli stanziamenti.

Tavola 2.15 - Bilancio dello Stato: stanziamenti di cassa e pagamenti. Anni 2003-2008. Milioni di euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stanziamenti iniziali di cassa	690.599,3	674.644,2	663.952,1	666.232,9	701.341,2	752.263,4
- Variazioni percentuali		-2,3	-1,6	0,3	5,3	7,3
Stanziamenti definitivi di cassa	749.293,3	726.927,9	713.262,2	687.040,5	728.035,6	769.806,0
- Variazioni percentuali		-3,0	-1,9	-3,7	6,0	5,7
Pagamenti totali	688.034,4	624.861,5	626.598,2	617.951,3	642.950,9	711.874,0
- Variazioni percentuali		9,2	0,3	-1,4	4,0	10,7
di cui: in conto residui	58.436,0	42.036,7	44.300,3	40.529,6	46.818,7	48.015,2
- Variazioni percentuali		-28,1	5,4	-8,5	15,5	2,6

Il servizio di Tesoreria è affidato alla Banca d'Italia⁴⁸. Il pagamento da parte della Tesoreria è attivato dall'ordine di pagare che viene disposto dalle amministrazioni statali, le quali emettono un titolo di spesa che, inoltrato alla tesoreria o agli organi competenti (uffici postali, finanziari, ecc.), ordina il pagamento delle somme liquidate. Solo parte dei pagamenti è direttamente erogato dalle Amministrazioni centrali al settore privato: una quota delle risorse si traduce in trasferimenti ad altri enti pubblici, che gestiscono i propri pagamenti in relazione alle funzioni da essi istituzionalmente svolte; una quota, invece, seppure erogata dalle amministrazioni centrali è da esse gestita attraverso le varie articolazioni periferiche che sono investite di poteri di spesa direttamente imputabili ai capitoli di bilancio (cosiddetto decentramento di spesa realizzato ai sensi della legge n. 908/1960); una quota, infine, è gestita da funzionari delle amministrazioni (i cosiddetti funzionari delegati, FD), a cui sono delegate alcune spese rendendo loro disponibili le corrispondenti risorse attraverso ordini di accreditamento. Sulla parte della spesa delegata il controllo è successivo, a rendiconto, contrariamente alle altre spese su cui il controllo è di tipo preventivo.

⁴⁸ Il servizio di tesoreria è svolto tramite la Tesoreria centrale, che accentra alcune tipologie di operazioni (ad esempio i rimborsi d'imposta), di minore rilevanza quantitativa, e le Sezioni di Tesoreria provinciale, che ricevono di regola i titoli di spesa e dispongono i pagamenti in favore dei beneficiari, svolgendo la maggior parte delle operazioni di pagamento disposte dal bilancio dello Stato. Per una trattazione approfondita sul ruolo, le origini e le funzioni della Tesoreria si vedano, tra gli altri, Salvemini M.T., "La Tesoreria dello Stato", in: Formez, Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, Strumenti Formez n. 4, Napoli, 1989; Mulone G., *Ordinamento e funzioni del servizio di Tesoreria dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, Banca d'Italia, 1997, e *La Banca d'Italia e la Tesoreria dello Stato*, Banca d'Italia, 2006, entrambi scaricabili dal sito internet della Banca d'Italia.