

3. Gestione della spesa.

3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2006.

Il Rendiconto generale dello Stato presentato alla Corte include, oltre al consuntivo dell'entrata, diciassette consuntivi della spesa per corrispondere tendenzialmente al nuovo ordinamento scaturito dal c.d. "spacchettamento" dei Ministeri. Manca, infatti, il consuntivo del Ministero della solidarietà sociale, le cui spese sono rappresentate nell'ambito del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Con riguardo alle altre tre nuove strutture ministeriali, solo il consuntivo dell'Università è formato in modo da ricomprendere – anche se non compiutamente – gli oneri ad esso riconducibili. I consuntivi del Ministero dei trasporti e del Ministero del commercio internazionale si limitano a riportare, invece, unicamente le spese relative agli Uffici di Gabinetto.

Va aggiunto che – a prescindere dall'operazione "spacchettamento" - il decreto legge 181/2006 ha comportato la redistribuzione di alcune funzioni e competenze fra i vecchi apparati ministeriali e fra questi la Presidenza del Consiglio. Anche questo fenomeno produce effetti sulle risultanze di consuntivo.

Da parte sua la Corte – per dare effettiva visibilità ed evidenza agli oneri imputabili ai neo-istituiti Ministeri – ritiene, basandosi sul criterio dei "Centri di Responsabilità di destinazione," di svolgere la propria analisi e le conseguenziali valutazioni sull'utilizzo delle relative risorse riferendosi alle sopraggiunte strutture ministeriali. Restano, comunque, fuori da tale schema le disponibilità inerenti a funzioni trasferite alla Presidenza del Consiglio che, come è noto, dispone di un autonomo bilancio.

In questo caso le spese dei centri di responsabilità continuano ad essere esaminate nel contesto del Ministero in cui sono stati originariamente allocati i fondi.

La delineata complessa situazione – da cui è di fatto scaturita una gestione scandita in due distinte fasi semestrali – deriva da una inedita – e si auspica non ripetibile – trasformazione in corso di esercizio di numerosi apparati ministeriali, che ha provocato non pochi inconvenienti di ordine contabile ed organizzativo, nonché il ricorso a forme di "cogestione" e di "avvalimento" delle strutture di un dicastero da parte di un altro diverso.

Specifici problemi di carattere programmatico e gestionale legati a tali vicende sono evidenziati nella trattazione dei singoli Ministeri.

3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato.

3.2.1. Resta centrale il dibattito sulla trasparenza e sulla vericità dei conti pubblici italiani, alimentato anche nelle sedi internazionali. La Corte, in tale contesto, ha concentrato, negli ultimi anni, l'attenzione sulla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali. Tale certezza, peraltro, è venuta da tempo incrinandosi per l'emergere e il consolidarsi del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in parte intrecciato e favorito dall'abnorme rilievo assunto dalla gestione di tesoreria – che stanno ad indicare la crisi dell'annualità del bilancio e della stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

A fianco di tale fenomeno – che ha assunto un carattere di quasi strutturalità – negli anni più recenti, anche per effetto dei ripetuti non selettivi interventi di contenimento della spesa di funzionamento, si sono create sacche di debiti pregressi in numerose Amministrazioni, ripianati episodicamente e parzialmente attraverso fondi variamente denominati.

Sarebbe al riguardo necessaria una "operazione verità" per conoscere in maniera sistematica il quadro dell'esposizione debitoria e pianificare tempi e modalità per l'estinzione dei debiti accumulati.

Nel frattempo continuano a svolgersi "operazioni gestionali parallele", che non trovano riscontro nelle risultanze annuali e che finiscono per prenotare risorse degli esercizi successivi.

E' ormai tempo di normalizzare tale anomala situazione e restituire credibilità al Rendiconto dello Stato.

3.2.2. Per evidenziare criticità ed anomalie dei consuntivi di spesa, la Corte ha utilizzato anche quest'anno lo strumento dell'auditing finanziario contabile, calibrato sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Alla luce dell'analisi condotta restano in gran parte confermate le osservazioni formulate negli anni precedenti. La trasparenza e la leggibilità dei dati non sono certo migliorate; esse risultano appannate dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che finisce anche per riflettersi sulla significatività delle unità previsionali di base e dei centri di responsabilità. Non può più prescindere da una completa ed effettiva revisione del nomenclatore degli atti, essenziale punto di partenza per la formazione del bilancio annuale. Nella tavola 1.3 si dà conto del grande numero di capitoli – distinti per

Amministrazione – su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Le specifiche misure di contenimento della spesa ed i vincoli imposti alla gestione hanno provocato lo stress della normativa contabile ed hanno fatto emergere ulteriori distorsioni procedurali e contabili, con l'accumulo di debiti pregressi.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio. In particolare, le predette eccedenze di spesa – che mal si conciliano con un bilancio strutturato su unità previsionali di base – emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Interventi procedurali ed organizzativi, assecondati da un accorto impiego delle tecnologie informatiche, potrebbero consentire di rimuovere tale anomala situazione.

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali di bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. I limiti stringenti per la riassegnazione delle entrate hanno creato nel 2006 non pochi problemi alla funzionalità delle Amministrazioni.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che costituiscono, sotto alcuni profili, elemento di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Tale fenomeno, da un lato, indebolisce la corrispondenza fra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso di alimentazione di capitoli collegati al fondo) e, dall'altro, può alterare la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

La continua espansione dei fondi e la loro residuale classificazione economica – di cui andrebbe valutata, soprattutto nel caso di una pluralità di finalizzazioni, la coerenza col modello contabile delineato nella legge n. 94 del 1997 – comporta, in ogni caso, una attenuazione del principio di simmetria tra bilancio preventivo e consuntivo.

D'altronde, il processo di flessibilizzazione delle poste di bilancio, avviato con la riforma del 1997 ed accelerato con le ultime leggi finanziarie, ha portato – nelle aree di spesa manovrabili – ad un sensibile incremento delle variazioni di bilancio.

Il corretto utilizzo di tale strumento presuppone, comunque, una congrua quantificazione delle dotazioni iniziali di bilancio, che resta essenziale per un ordinato sviluppo della gestione annuale.

Una ulteriore misura finalizzata a contenere la spesa era recata dal comma 7 della Legge finanziaria per il 2006, per il quale a decorrere dallo stesso esercizio le Amministrazioni

dello Stato – escluso il comparto della sicurezza e del soccorso – avrebbero dovuto assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base⁶⁵.

Tale norma, al di là dei profili problematici emersi in sede di attuazione, non sembra aver prodotto effetti significativi sul livello della spesa.

La disposizione in parola si inquadra nella tendenza delle ultime Leggi Finanziarie ad introdurre ulteriori vincoli, rispetto a quelli stabiliti dalla legge di contabilità generale, per la gestione della spesa statale.

Anche sotto questo profilo, sarebbe meglio intraprendere la strada di una rivisitazione della ormai datata normativa contabile.

3.3. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto.

Allo scopo di meglio saggiare la veridicità dei dati rappresentati nel Rendiconto generale dello Stato, la Corte, a partire dall'esercizio 2004, ha affiancato all'attività di *auditing* finanziario-contabile su scala generale una serie di indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Con questa attività la Corte si ripromette di pervenire, in prospettiva, ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci, pur con le peculiarità insite nel sistema dei conti pubblici.

Ciò risponde all'esigenza di verificare sul campo se gli interrogativi sulla credibilità dei conti pubblici riguardino anche e in che misura il bilancio dello Stato, la cui gestione è retta dalle stringenti norme della legge di contabilità generale dello Stato e le cui risultanze devono esprimere gli effetti di puntuali vicende gestorie, e non basarsi su alcun dato stimato, come avviene per il conto della pubblica Amministrazione.

Gli accertamenti diretti quest'anno hanno dovuto, fra l'altro, scontare gli effetti del c.d. "spacchettamento dei Ministeri" e delle misure di contenimento della spesa, che hanno insidiato la tenuta delle regole procedurali.

In tale quadro la Corte ha perfezionato lo schema operativo illustrato nelle due precedenti relazioni. Si è, da un lato, proceduto, continuando nella logica di un approccio sperimentale, alla individuazione di più mirati campioni di spesa, attraverso la selezione di appropriate coppie di capitoli/titoli di spesa. Si è operato, dall'altro, un tendenziale ampliamento del numero degli accertamenti effettuati, nell'intento di riscontrare la

⁶⁵ Restano escluse le spese per stipendi, retribuzioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria o non frazionabili in dodicesimi, nonché una serie numerosa di altre tipologie di spesa.

presenza di eventuali irregolarità, in grado di inficiare l'attendibilità dei dati risultanti dal Rendiconto.

Si è mantenuta, peraltro, la soglia di valore dei titoli di spesa (100.000 euro per forniture e servizi; 300.000 euro per i lavori) oggetto di verifica nell'ambito della filiera contabile esaminata.

I pagamenti oggetto di riscontro sfiorano l'ammontare di 172 milioni, anche se costituiscono una percentuale ancora esigua rispetto all'importo totalizzato nel Rendiconto⁶⁶.

L'esame è stato condotto sul complesso degli apparati centrali dei Ministeri ed è stato calibrato sulle loro specificità organizzative.

Per completare il quadro, andranno per i prossimi esercizi investigate anche le attività degli uffici periferici, tenendo conto del sistema che regola i rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia in ogni singola Amministrazione.

La descritta attività è stata portata avanti con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio, nonché in contraddittorio con le singole Amministrazioni.

Al di là di specifici elementi di criticità illustrati nella trattazione dei singoli ministeri, sul piano generale va segnalata la sostanziale tenuta delle procedure contabili che regolano l'attività dell'Amministrazione. Trova conferma, peraltro, la problematica connessa con la riduzione delle disponibilità finanziarie – riguardante soprattutto i consumi intermedi – che sta di fatto facendo saltare il principio dell'annualità del bilancio. Ne deriva una mancata o incompleta rappresentazione degli oneri nel pertinente consuntivo, con la conseguenza che l'imputazione della spesa viene, in tutto o in parte, rinviata ad esercizi successivi. Ciò produce distorsioni ed inconvenienti di ordine gestionale, nonché – in taluni casi – anche aggravii di spesa.

3.4. Tendenze della spesa statale.

3.4.1. Evoluzione nel periodo 1998-2006.

L'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A. è stato esaminato nel capitolo I.

In questa sede si dà conto delle tendenze di fondo della spesa statale nel periodo 1998-2006, e cioè dell'arco temporale successivo alla manovra di risanamento dei conti pubblici attuata nel 1997.

⁶⁶ E' da aggiungere che gli ordinativi in parola costituiscono, in taluni casi, la fase conclusiva di una ben più consistente – sotto il profilo finanziario – sequenza contabile, che è stata esaminata nella sua globalità.

A tale scopo viene esposto nella tavola 1.4 il percorso evolutivo dei macroaggregati di bilancio, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, rispetto all'anno base costituito dal 1998. L'evoluzione dei principali aggregati di spesa risente, peraltro, dell'applicazione, a partire dall'esercizio finanziario 2000, dei nuovi criteri di classificazione della spesa stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio legata al processo di decentramento della spesa.

Sul versante della competenza il differenziale più ampio si registra per l'andamento della spesa complessiva che, anche per effetto del progressivo ridimensionamento del rimborso delle passività finanziarie, segna una riduzione di oltre otto punti in rapporto al Pil (dal 49 al 40,8 per cento).

Il dato più significativo – sul piano dell'effettiva attività gestionale annuale – riguarda, comunque, il declino della spesa finale per circa tre punti e mezzo di Pil (dal 33,1 al 29,7 per cento). Su di esso incide, per oltre due punti la flessione della spesa corrente (dal 29,4 al 27,2 per cento) e per più di un punto la contrazione del conto capitale (dal 3,6 al 2,5 per cento). Il risultato della spesa corrente è decisamente influenzato dalla riduzione di circa tre punti e mezzo degli oneri per interessi (dall'8,2 al 4,8 per cento), tanto che la spesa corrente al netto degli interessi denuncia un incremento di oltre un punto (dal 21,2 al 22,4 per cento).

Sul lato della cassa il divario è meno elevato per quanto riguarda la spesa complessiva (dal 46,4 al 40,1 per cento) e finale (dal 30,7 al 29,4 per cento). La parte corrente si riduce di oltre un punto (dal 27,9 al 26,8 per cento), pur giovandosi del calo di circa tre punti e mezzo del peso degli interessi (dall'8,2 al 4,8 per cento).

Conseguentemente la spesa corrente al netto degli interessi, che costituisce variabile chiave dell'evoluzione della spesa, accusa una lievitazione di circa due punti e mezzo percentuali (dal 19,7 al 22,1 per cento).

La spesa in conto capitale, in progressivo calo negli ultimi anni, esprime un livello inferiore di due decimi di punto rispetto a quello segnato nel 1998 (dal 2,8 al 2,6 per cento).

3.4.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Il bilancio programmatico di competenza dello Stato prevedeva per il 2006 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- la flessione di circa un punto e mezzo della spesa finale (dal 31,4 al 30 per cento),
- il calo di mezzo punto della spesa corrente al netto degli interessi (dal 23,3 al 22,8 per cento);
- il ribasso di due decimi di punto degli oneri per interessi (dal 5,2 al 5 per cento),

- l'ulteriore ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3 al 2,2 per cento). I risultati gestionali, in termini di Pil, sono migliori degli obiettivi stabiliti. Gli oneri per operazioni finali (29,7 per cento) si fermano tre decimi di punto al di sotto del limite fissato. La quota della spesa per interessi (4,8 per cento) è inferiore di due decimi di punto al valore programmato. Resta su un livello meno elevato di circa mezzo punto, rispetto a quello preventivato, la spesa corrente al netto degli interessi (22,4 per cento). Solo la spesa in conto capitale – pur registrando il livello più basso degli ultimi otto anni (2,5 per cento) – mostra un peso superiore alle aspettative.

3.5. La manovra di metà anno sulla spesa.

Non è mancato, neppure nel 2006, un contenimento delle disponibilità di bilancio operato in corso di esercizio.

Infatti il decreto Bersani-Visco, convertito nella legge 248/2006, ha previsto l'accantonamento di somme per 683 milioni di euro e il loro riversamento al capitolo 3370 dell'entrata entro il 30 novembre 2006.

Nei termini di legge si è al riguardo provveduto per 616 milioni, mentre la residua quota di 67 milioni è andata a formare economie di spesa (tavola 1.5).

La manovra correttiva ha toccato ancora una volta l'area dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi, oggetto di insistite misure restrittive, e in misura inferiore, i contributi agli investimenti alle imprese.

Gli interventi si sono concentrati su tre Ministeri (Difesa per 448 milioni; Economia e finanze per 110 milioni; Interno per 65 milioni), incidendo solo per il 9 per cento sulla restante platea delle Amministrazioni.

All'interno del Ministero della difesa sono state incise le risorse delle diverse Forze armate destinate ai mezzi operativi e strumentali (per un totale di 286 milioni).

Anche attraverso questa tipologia di interventi, - oltrechè, soprattutto, per il moltiplicarsi delle variazioni compensative – più massicciamente ripresa e perfezionata nella Legge finanziaria per il 2007, si sta cambiando il valore delle previsioni di spesa, stabilito all'atto dell'approvazione del bilancio.

3.6. Il contenimento delle previsioni definitive inerenti alle operazioni finali di bilancio.

A livello di operazioni finali di bilancio i dati previsionali definitivi del 2006 risultano, nella serie lorda, inferiori di oltre 6000 milioni a quelli del precedente esercizio. Si è così

interrotta la progressione delle dotazioni di competenza, che aveva caratterizzato il triennio 2003-2005, mentre le autorizzazioni di cassa, in calo nel 2006, si collocano in un percorso previsionale altalenante.

Sul versante della spesa corrente le dotazioni di competenza – spinte da meccanismi inerziali – continuano peraltro, sia pure di poco, a crescere (da 437.873 a 439.558 milioni), mentre le relative autorizzazioni di cassa rientrano nel segnalato profilo discendente (da 446.293 a 444.711 milioni).

D'altra parte, le dotazioni di conto capitale, sia di competenza che di cassa, registrano nel 2006 la quarta consecutiva flessione e scendono rispettivamente a 39.824 e 51.759 milioni, per la determinante contrazione degli "investimenti fissi lordi" e dell'"acquisizione delle attività finanziarie".

3.7. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

3.7.1. Variazioni di competenza.

Nonostante la forte diffusione delle variazioni compensative, resta ampio il margine tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza.

Le dotazioni della spesa finale passano da 462.416 a 479.382 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,7 per cento (4,3 per cento nell'esercizio precedente). A tale aumento contribuisce per 3.619 milioni lo stesso provvedimento di assestamento, cui, sulla base della specifica circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, sarebbe dovuto, comunque, essere inibito di superare le previsioni originarie approvate con la legge di bilancio. Inferiore alla percentuale media risulta l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente (da 428.154 a 439.558 milioni; +2,7 per cento). In termini assoluti la differenza è pari a 11.404 milioni ed è sospinta, soprattutto, dallo sviluppo complessivo dei trasferimenti (+4.675 milioni), dagli interessi passivi (+4.294 milioni) e dai consumi intermedi, che si giovano – come la Corte ha ripetutamente sottolineato – di specifici meccanismi di alimentazione. Significativi incrementi previsionali registrano anche le "poste correttive e compensative" (+2.229 milioni) ed i "redditi da lavoro dipendente" (+1.891).

Il divario fra le dotazioni iniziali e finali è attenuato dal normale utilizzo (5.083 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Gli stanziamenti in conto capitale – pur comparativamente inferiori ai valori del precedente esercizio – crescono da 34.262 a 39.824 milioni, segnando un incremento previsionale del 16,2 per cento.

La progressione è dovuta, in particolare, al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono da 18.832 a 25.569

milioni (+35,8 per cento). Gli "investimenti fissi lordi" registrano uno scostamento positivo del 19,5 per cento, ma il livello delle relative dotazioni – colpite da ulteriori specifiche misure di contenimento – resta ben al di sotto dell'anno precedente. Raddoppia in corso di esercizio (da 410 a 868 milioni) "l'acquisizione di attività finanziarie", voce che ha peraltro subito un drastico ridimensionamento rispetto al 2005. L'unico differenziale negativo riguarda, come di consueto, gli "altri trasferimenti in conto capitale" (da 11.510 a 9.191 milioni).

3.7.2. Variazioni di cassa.

Pressoché analoga, rispetto alla competenza, è l'evoluzione previsionale della spesa finale di cassa (da 477.308 a 496.469 milioni), quantificabile nella misura del 4 per cento. La variazione, contrariamente agli obiettivi di riduzione fissati per le autorizzazioni di cassa nella richiamata circolare del MEF, è spinta anche dall'assestamento (3.376 milioni). Anche sul versante della cassa l'incremento delle autorizzazioni di parte corrente è più contenuto (+1,2 per cento) di quello medio. Esso deriva in buona misura (6.191 milioni) dall'integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti, trainato dalle somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 180.447 a 184.960 milioni). Consistenti incrementi previsionali riguardano "interessi passivi e redditi da capitale" (+4.357 milioni) e "consumi intermedi" (+3.983 milioni), oggetto peraltro di ulteriori misure di contenimento in sede di quantificazione delle risorse iniziali. Uno scostamento mostrano pure le autorizzazioni per le "poste correttive e compensative" (+2.252 milioni) e per i "redditi da lavoro dipendente" (+2.189 milioni).

La variazione della parte corrente è in gran parte compensata dall'utilizzo per 13.922 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII "altre uscite correnti".

Di oltre un terzo risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 37.896 a 51.579 milioni), che mostrano comunque valori declinanti nei confronti del 2005.

Quasi i nove decimi delle variazioni sono legati ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (7.636 milioni) e ai "contributi agli investimenti ad imprese" (+4.709 milioni), nonché in misura residuale agli altri contributi (famiglie ed estero). Una impennata previsionale evidenziano le autorizzazioni per l'"acquisizione di attività finanziarie" (da 700 a 3.575 milioni) che, ciononostante, risultano, nella versione definitiva, più che dimezzate rispetto al 2005.

Una variazione accrescitiva segnano pure le autorizzazioni per "investimenti fissi lordi" (da 3.712 a 4.514 milioni), nettamente inferiori nelle autorizzazioni iniziali e definitive riguardo all'anno precedente.

Gli "altri trasferimenti in conto capitale" espongono per contro una dinamica previsionale negativa (da 11.513 a 8.998 milioni), che si collega ai fisiologici meccanismi di bilancio.

3.7.3. Il ricorso ai Fondi generali di riserva.

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state, anche nel 2006, attivate attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall'apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo, inizialmente pari all'ammontare dei due precedenti esercizi (10.000 milioni), è stata portata a 12.000 milioni in sede di assestamento.

Il tasso di utilizzo (94,5 per cento) risulta il più elevato dell'ultimo quadriennio.

Nella tavola 1.6 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 1.7 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dalla sua istituzione avvenuta nel 1997.

Ad eccezione delle categorie VIII e XI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie ed in misura largamente prevalente la spesa di conto capitale (8.411 milioni) rispetto a quella corrente (2.926 milioni).

Il 60,4 per cento (6.850 milioni) del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 5.348 milioni).

La restante quota è stata pressoché integralmente assorbita per implementare le dotazioni per "acquisizioni di attività finanziarie" (2.468 milioni), "consumi intermedi" (796 milioni), "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni" (594 milioni) e "redditi da lavoro dipendente" (205 milioni).

L'84,5 per cento delle variazioni effettuate attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è legato, sostanzialmente, alle competenze nel settore dei trasferimenti e degli investimenti finanziari.

Nell'ambito della manovra di contenimento degli stanziamenti, il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente era stato quantificato dalla legge di bilancio in soli 392 mila euro. Con un inedito provvedimento di riassegnazione di entrate il fondo stesso è stato elevato ad un ammontare di 70 milioni, totalmente utilizzato. La quota preponderante del fondo è stata fisiologicamente destinata alla parte corrente (68,7 milioni), mentre una esigua parte (1,4 milioni) è stata impropriamente utilizzata per sostenere la spesa in conto capitale, sotto forma di contributi ad investimenti all'estero.

Come negli anni precedenti, con il fondo si sono incrementate, soprattutto, le dotazioni della categoria IV "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche".

3.8. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato.

Anche per il 2006 era in vigore la regola dell'incremento massimo del 2 per cento per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico delle Pubbliche amministrazioni.

Ulteriori specifici vincoli sono stati previsti, come si è accennato, nella manovra di metà anno per consumi intermedi, trasferimenti correnti alle imprese ed investimenti fissi lordi. Per questi ultimi era altresì previsto un massimale del 95 per cento ai pagamenti rispetto ai dati dell'esercizio 2004 (limite ulteriormente ridotto da successive disposizioni emanate in corso d'anno)⁶⁷.

Per il complesso delle otto categorie si evidenzia una flessione degli stanziamenti iniziali di competenza su quelli del 2005 (da 34.553 a 30.436 milioni) e una loro netta decurtazione (-11,8 per cento) con riferimento al limite posto agli stanziamenti sulla base della predetta regola del 2 per cento.

Le dotazioni definitive per l'area delle categorie in esame registrano una lieve diminuzione (da 39.302 a 38.938 milioni) sull'anno precedente, ma rispetto al limite del 2 per cento un incremento del 12,8 per cento.

Ciò è dovuto ai meccanismi di alimentazione automatica in corso d'esercizio – normativamente previsti – con cui sono state soprattutto implementate, come di consueto, le disponibilità dei consumi intermedi, determinando uno scostamento, per questa voce, del 15,6 per cento rispetto al valore obiettivo.

Uno sviluppo delle previsioni largamente superiore alla regola si registra anche per i trasferimenti correnti a famiglie ed estero, nonché, in particolare, per i contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero.

Per contro una evoluzione negativa si registra per i trasferimenti correnti ad imprese, che restano al di sotto del valore programmato (-13,8 per cento).

Le dotazioni finali degli investimenti fissi lordi mostrano un divario negativo del 24,7 per cento in rapporto al tetto stabilito.

A consuntivo gli impegni totali scendono da 38.056 a 37.782 milioni (-0,7 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre i corrispondenti pagamenti passano da 36.024 a 36.307 milioni (+0,8 per cento)⁶⁸.

Al loro interno si registra una lieve flessione degli impegni relativi alle categorie di parte corrente (da 23.134 a 23.007 milioni; -0,5 per cento), accompagnata da una esigua crescita dei pagamenti (da 23.009 a 23.057 milioni; +0,2 per cento). Tale esito è riconducibile alla contrazione di impegni e pagamenti per consumi intermedi (12.163 e

⁶⁷ Consumi intermedi ed investimenti fissi lordi sono state anche le aree maggiormente interessate dalla gestione per dodicesimi.

⁶⁸ Si tratta, evidentemente, di saldi complessivi che ricomprendono al loro interno una articolata situazione a livello di singoli ministeri.

12.613 milioni; -4,8 e -2,9 per cento), trasferimenti alle imprese (4.599 e 4.315 milioni; -5,7 e -7,1 per cento) e trasferimenti ad estero (1.576 e 1.524 milioni; -2,4 e -3,7 per cento), in parte compensata dall'incremento dei trasferimenti alle famiglie (4.669 e 4.605 milioni; +20,9 e +21,4 per cento).

Divaricato è per contro l'andamento sul conto capitale. Alla flessione degli impegni (da 14.921 a 14.775 milioni; -1 per cento) si affianca una espansione dei pagamenti (da 13.015 a 13.250 milioni; +1,8 per cento). Su tale evoluzione incide, da un lato, il forte calo degli investimenti fissi lordi in termini di impegni (da 6.170 a 4.138 milioni; -32,9 per cento) e di pagamenti (da 5.610 a 3.614 milioni; -35,6 per cento) e, dall'altro, la netta ripresa dei contributi agli investimenti alle imprese sia sulla competenza (da 8.233 a 10.107 milioni; +21,7 per cento) sia sulla cassa (da 6.817 a 9.133 milioni; +34 per cento). Poco incidono – per le ridotte dimensioni finanziarie – i contributi agli investimenti a famiglie e ad estero.

Applicando agli impegni ed ai pagamenti la regola del 2 per cento gli scostamenti sopra evidenziati presentano una oscillazione negativa più ampia per trasferimenti ad imprese (-7,5 e -8,9 per cento), consumi intermedi (-6,7 e -4,8 per cento) e trasferimenti ad estero (-4,3 e -5,6 per cento); per contro più contenuto risulta lo sviluppo dei trasferimenti alle famiglie (+18,5 e +19 per cento). Lo stesso fenomeno si verifica per le categorie del conto capitale. Margini negativi più elevati mostrano gli investimenti fissi lordi (-34,3 e -36,9 per cento), mentre meno espansivo si mostra l'andamento dei contributi agli investimenti ad imprese (+20,3 e +31,3 per cento).

Sul piano complessivo si verifica una flessione degli impegni di spesa sia sul versante corrente (-2,5 per cento) che su quello in conto capitale (-2,9 per cento), cosicché la spesa totale espone un calo del 2,7 per cento. Più ristretto risulta il divario per i pagamenti globali (-1,2 per cento), al cui interno ripleghino in misura superiore i pagamenti di parte corrente (-1,8 per cento) rispetto a quelli di conto capitale (-0,2 per cento).

Nei capitoli dedicati ai singoli Ministeri si forniscono elementi di dettaglio e valutazioni sul rispetto della regola del 2 per cento con riferimento, soprattutto, ai consumi intermedi ed agli investimenti fissi lordi.

3.9. Sintesi della gestione⁶⁹.

3.9.1. Da circa venti anni, per meglio dare conto degli andamenti gestori effettivamente riferibili all'anno preso in considerazione, alla rappresentazione lorda della spesa statale

⁶⁹ Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

si affianca, nei documenti ufficiali, una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA⁷⁰.

Lo scostamento risulta anche nel 2006 di dimensioni rilevanti, anche se inferiore a quello registrato nel 2005. Sul piano della spesa complessiva è quantificabile in 28.538 e 26.372 milioni (36.900 e 43.303 nel precedente esercizio).

Influiscono sul dato complessivo le minori somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (scese da 4.191 e 11.690 milioni a 334 milioni), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse nel "rimborso delle passività finanziarie". Anche le partite regolatorie relative alla spesa finale mostrano una contrazione rispetto al 2005 (28.204 e 26.038 milioni a fronte di 32.710 e 31.613 milioni).

Alla stregua di quanto verificatosi nel corso degli ultimi dieci anni, le sistemazioni contabili riguardano, fondamentalmente, la parte corrente (26.104 e 25.870 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale sono cifrabili in 2.100 e 168 milioni.

Nell'ambito della spesa corrente il fenomeno sta recentemente riguardando la stessa spesa di funzionamento: nel 2006 figurano per una quota consistente i "redditi da lavoro dipendente" (936 milioni per competenza e cassa) ed anche i "consumi intermedi" (724 e 663 milioni).

L'area delle regolazioni si riferisce, peraltro, in larga misura alle "poste correttive e compensative" (23.114 e 22.472 milioni), nonché ai "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (1.330 e 1.799 milioni) e cioè ai settori di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria.

Sul conto capitale 2.100 milioni per competenza e 68 milioni per cassa attengono agli "altri trasferimenti" (per il ripiano disavanzi ASL); 75 milioni ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (per i disavanzi pregressi delle Università), nonché 25 milioni ai "trasferimenti all'estero" (per i profughi istriani e dalmati).

Per esplicitare l'effettiva incidenza degli andamenti annuali, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio⁷¹.

La spesa finale – su cui si registra un carico di interessi sostanzialmente immutato – mostra un lieve incremento in termini di impegni (438.890 milioni; +1 per cento), mentre più sostenuta è la crescita dei pagamenti (433.764 milioni; +3 per cento).

Gli impegni di parte corrente passano da 389.840 a 402.035 milioni (+3,1 per cento) ed i corrispondenti pagamenti da 380.118 a 395.961 milioni (+4,2 per cento).

⁷⁰ Per non introdurre ulteriori elementi di incertezza sull'ammontare delle poste regolatorie – il cui saldo fra entrate e spese viene definito con l'art.1 della Legge finanziaria – la Corte ritiene di non discostarsi dalle indicazioni contenute in una apposita tabella, fornita dalla Ragioneria generale dello Stato, priva peraltro di una puntuale esplicitazione della metodologia utilizzata per la sua costruzione. Non possono, pertanto, non manifestarsi anche quest'anno perplessità sui poco trasparenti criteri con cui tali poste sono individuate e rappresentate.

⁷¹ Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 1.8 in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle partite contabili e debitorie

Netta è la caduta della spesa in conto capitale sia sul lato della competenza (36.854 milioni; -17,5 per cento) sia sul versante della cassa (37.802 milioni; -7,5 per cento).

Una maggiore dinamica, rispetto all'intero comparto, presenta la spesa corrente al netto degli interessi, con una espansione degli impegni pari al 3,8 per cento (da 319.170 a 331.235 milioni) e più accentuata per i pagamenti (da 309.865 a 325.611 milioni; +5,1 per cento).

Pressoché stazionario, come si è già evidenziato, è il peso degli interessi (70.800 e 70.350 milioni), il cui livello era, peraltro, in parte gonfiato nel 2005 da fattori meramente contabili.

Spinti dal rinnovo dei contratti e dagli emolumenti arretrati – oltrechè dal versamento di oneri sociali pregressi – crescono in misura rilevante sia gli impegni (88.214 milioni; +7,9 per cento) che, ancor di più, i pagamenti (86.862 milioni; +9,8 per cento) per "redditi da lavoro dipendente".

Per effetto della compressione degli stanziamenti iniziali e della manovra di metà anno si deprimono ulteriormente i "consumi intermedi" (12.163 e 12.613 milioni; -5 e -3 per cento), al cui interno si sono formati, in modo anomalo, debiti pregressi.

Cresce notevolmente (+5 e +5,9 per cento) l'aggregato maggioritario dei trasferimenti correnti (192.026 e 186.794 milioni).

Ripiegano di circa un terzo gli investimenti fissi lordi, in ragione della consistente manovra riduttiva operata con la Legge finanziaria 2006 e con successivi interventi normativi. I pertinenti impegni si fermano sul livello di 4.138 milioni (-32,9 per cento), mentre i pagamenti (3.614 milioni) espongono un calo ancora più vistoso (-35,6 per cento).

Crolla (-61,2 e -87,7 per cento) la spesa per investimenti finanziari (784 e 2.787 milioni). Il relativo profilo gestionale è segnato dal taglio dell'apporto al capitale sociale delle Ferrovie s.p.a. e dal contenimento degli analoghi flussi verso l'ANAS.

Nel conto capitale resta maggioritario il comparto dei trasferimenti (31.932 e 31.402 milioni), che evidenzia contestualmente una flessione degli impegni (-0,7 per cento) e un sostenuto sviluppo dei pagamenti (+11,5 per cento).

Infine la spesa complessiva (602.176 e 591.579 milioni) – meno appesantita dal "rimborso delle passività finanziarie" (163.620 e 158.149 milioni) – mostra un contenuto sviluppo sulla competenza (+0,6 per cento) e sulla cassa (+0,3 per cento).

3.9.2. La delineata evoluzione dei pagamenti ha modificato i valori dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 1.9).

Cresce l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa in termini di spesa finale (dal 90,1 al 92,6 per cento) e, di più, per la spesa corrente (dal 91,9 al 94,9 per cento); diminuisce, per contro, tale rapporto per il conto capitale (dal 75,5 al 73,4 per cento).

S'incrementa lo smaltimento degli stanziamenti di competenza per la spesa corrente (dall'89,3 al 91,2 per cento) e per quella finale (dall'85,9 all'87,8 per cento); ridiscende però il coefficiente relativo al conto capitale (dal 55,2 al 50,1 per cento).

Torna a salire, dopo la flessione del precedente esercizio, il tasso di smaltimento dei residui per tutti i macroaggregati di bilancio. La ripresa riguarda, in maniera pressoché uniforme, la parte corrente (dal 48,6 al 50,2 per cento), il conto capitale (dal 22,2 al 24,4 per cento) e la spesa finale (dal 31,5 al 33,8 per cento).

Diverso risulta il grado di utilizzo della massa spendibile. Continua ad elevarsi il rapporto per la parte corrente (dall'85,9 all'87,6 per cento) e per la spesa finale (dal 75,7 al 77,3 per cento); mentre si contrae fino al 33,4 per cento per il conto capitale, e cioè la soglia più bassa degli ultimi otto anni.

3.9.3. Riprende la crescita (da 119.138 a 120.875 milioni) dei residui complessivi, trainati dai resti riconducibili al titolo III "rimborso delle passività finanziarie" (da 3.334 a 8.805 milioni). La lievitazione di questi ultimi è dovuta all'anomalo, ma non inedito, sviluppo dei residui di stanziamento (da 1.849 a 6.472 milioni), totalmente collegati al rimborso dei buoni postali fruttiferi.

D'altra parte, l'incidenza di più sostenuti coefficienti di realizzo dei pagamenti – anche se in parte compensata da un minor volume di economie totali (da 29.326 a 23.314 milioni) – è alla base della riduzione dei residui passivi per operazioni finali di bilancio (tavola 1.10), che passano da 115.804 a 112.070 milioni.

La discesa di tali resti è prevalentemente legata alla flessione della parte corrente (da 42.049 a 39.786 milioni) e, in misura inferiore, a quella di conto capitale (da 73.755 a 72.284 milioni). Nella sostanziale invarianza dei residui propri (pari a 101.161 milioni), il profilo discendente è dovuto al calo dei residui di stanziamento (da 14.511 a 10.908 milioni), su cui si registra l'effetto della più restrittiva disciplina stabilita per il mantenimento in bilancio delle somme non impegnate. La quota dei residui di stanziamento sul totale diminuisce così di circa tre punti percentuali (dal 12,5 al 9,7 per cento). Influisce su tale andamento il declino delle somme accantonate sulla parte corrente (da 6.332 a 2.817 milioni), mentre sostanzialmente stazionarie risultano quelle in conto capitale (8.092 milioni).

3.10. Analisi economica.

3.10.1. Il comparto dei trasferimenti.

L'ampiezza del settore dei trasferimenti (tavola 1.11) costituisce ormai una caratteristica strutturale del bilancio dello Stato. Nel 2006 i trasferimenti complessivi s'incrementano del 3,4 per cento sul versante degli impegni (da 219.866 a 227.388 milioni), mentre i relativi pagamenti, dopo due anni di flessione, mostrano una crescita del 5,7 per cento (da 208.355 a 220.163 milioni). L'evoluzione dei dati di cassa presenta, d'altronde, una stretta connessione con la gestione di tesoreria ed è legata alla dinamica delle giacenze sui conti intestati ai singoli Enti. La cennata evoluzione fa crescere l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale con riferimento sia agli impegni (dal 47,1 al 48,7 per cento) che ai pagamenti (dal 46 al 47,9 per cento).

Anche per effetto della più accentuata dinamica del Pil nominale, si registra una ulteriore lieve diminuzione dei relativi impegni in rapporto al prodotto nazionale (dal 15,5 al 15,4 per cento); in ripresa, invece, di tre decimi di punto (dal 14,6 al 14,9 per cento) risultano i corrispondenti pagamenti.

3.10.1.1. La quota largamente prevalente dei fondi trasferiti dal bilancio dello Stato resta assorbita dai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche". Tale aggregato passa da 192.053 a 197.281 milioni in termini di impegni, con una variazione percentuale sostanzialmente pari (+2,7 per cento) a quella segnata nel 2006, e presenta una maggiore progressione sulla cassa (da 185.819 a 196.030 milioni; +5,5 per cento).

Lo sviluppo degli oneri è riconducibile alla parte corrente (182.512 e 178.148 milioni), che espone indici incrementali del 4,1 e del 5,6 per cento. Disomogeneo risulta l'andamento del conto capitale, per il quale ad una nuova flessione dell'11,9 per cento degli impegni (da 16.768 a 14.769 milioni) si accompagna un recupero dei pagamenti (da 17.192 a 17.881 milioni; +4 per cento).

L'area più estesa è tuttora rappresentata dai "trasferimenti alle Amministrazioni locali" (106.817 e 104.781 milioni), che presentano un tasso d'incremento del 4,7 per cento per gli impegni e del 7,5 per cento per i pagamenti, questi ultimi peraltro ridottisi nell'anno precedente. L'evoluzione è dovuta alla crescita degli impegni di parte corrente (97.765 milioni; +4,6 per cento) e, maggiormente, ai rispettivi pagamenti (94.303 milioni; +6,9 per cento).

In recupero risulta, d'altra parte, il conto capitale (9.052 e 10.478 milioni), con indici incrementali del 5,8 e del 13,5 per cento.

Al loro interno la spesa prevalente riguarda le Regioni nei cui confronti i trasferimenti si espandono in termini sia di competenza (da 75.657 a 79.379 milioni; +4,9 per cento)