

di auditing finanziario – contabile – in precedenza illustrata – una serie di indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Ciò risponde all'esigenza di riscontrare sul campo se gli interrogativi sulla credibilità dei conti pubblici riguardino anche e, in quale misura, il bilancio dello Stato. La relativa gestione, infatti, è retta dalle rigorose norme di contabilità generale dello Stato ed, inoltre, sul consuntivo devono riflettersi gli effetti di puntuali vicende gestorie, senza fare ricorso ad alcun dato stimato, come avviene per il conto della pubblica Amministrazione.

Gli accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto 2007 si basano su uno schema operativo che ha subito ritocchi ed adeguamenti nel corso del tempo.

Si è, da un lato, proceduto – continuando nella logica di un approccio sperimentale – alla individuazione di più significative aree gestionali, attraverso la selezione di appropriate coppie di capitoli-titoli di spesa. Si è operato, dall'altro, un tendenziale ampliamento del numero di accertamenti effettuati, nell'intento di verificare la presenza di eventuali irregolarità nella filiera contabile.

L'iniziativa è stata condotta con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio, nonché in contraddittorio con le singole Amministrazioni.

Elementi dettagliati in ordine alle attività svolte – desumibili dalle tavole allegate - e considerazioni sulle criticità riscontrate con riguardo ai singoli Ministeri sono contenuti nel citato Volume II.

Sul piano generale, comunque va segnalata la sostanziale tenuta delle procedure contabili che regolano l'attività dell'Amministrazione.

Ma va contestualmente sottolineata la preoccupante tendenza – sviluppatasi negli ultimi anni – della mancata o incompleta rappresentazione degli oneri in sede di consuntivo come effetto di pratiche elusive dei vincoli posti dalle misure di contenimento della spesa.

La Corte si propone, a partire dal Rendiconto 2008, di procedere sulla strada di una sistematizzazione delle attività di accertamento, finora improntate ad un approccio di tipo pragmatico.

A tale scopo si sta ipotizzando l'uso di procedure di campionamento statistico, che trovano un riferimento significativo nella Metodologia DAS (dichiarazione di affidabilità) della Corte dei conti europea.

3.3. Tendenze della spesa statale

3.3.1. Evoluzione nel periodo 1998-2007

Nel capitolo I è stato analizzato l'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A..

In questa sede si intende, sinteticamente, focalizzare l'attenzione sulla traiettoria seguita dalla spesa statale nell'ultimo decennio, dopo la conclusione della prima fase di risanamento dei conti pubblici.

A tale scopo viene esposto nella tavola 2.1.4 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 otto punti in rapporto al Pil (dal 49 al 41 per cento).

Il dato più significativo – sul piano dell'effettiva attività gestionale annuale – riguarda il declino della spesa finale per oltre due punti e mezzo (dal 33,1 al 30,4 per cento). Su di esso incide, per oltre due punti, la flessione della spesa corrente (dal 29,4 al 27,1 per cento) e per tre decimi di punto la contrazione del conto capitale (dal 3,6 al 3,3)⁶⁵.

La dinamica della spesa corrente è frenata dalla riduzione di quasi quattro punti percentuali degli oneri per interessi (dall'8,2 al 4,4 per cento). Infatti, la spesa corrente al netto degli interessi accusa un incremento di circa un punto e mezzo (dal 21,2 al 22,7 per cento).

⁶⁵ Il dato del 2007 è, peraltro, gonfiato da un cospicuo ammontare di residui di stanziamento.

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 29,5 per cento).

La parte corrente si riduce di poco più di un punto (dal 27,9 al 26,7 per cento), pur giovandosi del calo di oltre tre punti e mezzo del peso degli interessi (dall'8,2 al 4,5 per cento). In tale contesto la spesa corrente diversa dagli interessi, che costituisce significativo indicatore dell'evoluzione della spesa, evidenzia una progressione di due punti e mezzo percentuali (dal 19,7 al 22,2 per cento).

La spesa in conto capitale, in progressivo calo negli anni precedenti, grazie al recupero del 2007 torna sul livello del 1998 (2,8 per cento).

3.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici

Il bilancio programmatico di competenza dello Stato prevedeva per il 2007 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- la sostanziale stabilizzazione della spesa finale (dal 29,7 al 29,9 per cento);
- la quasi stazionarietà della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 22,4 per cento);
- la invarianza della spesa per interessi (4,9 per cento);
- il recupero della spesa in conto capitale (dal 2,3 al 2,7 per cento).

A consuntivo si registra, in termini di Pil, un andamento differenziato dei vari macroaggregati rispetto agli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,4 per cento) superano di mezzo punto il limite fissato.

Deborda lievemente, rispetto al livello preventivato, la spesa corrente al netto degli interessi (22,7 per cento).

La quota della spesa per interessi (4,4 per cento) si ferma mezzo punto al di sotto dell'obiettivo stabilito, contribuendo a contenere lo sviluppo della spesa corrente.

Sale il peso della spesa in conto capitale (3,3 per cento), oltrepassando di sei decimi di punto il valore programmato.

Tale dato è peraltro gonfiato dalla cospicua formazione di nuovi residui di stanziamento (13.291 milioni). Al netto delle somme accantonate, la spesa in questione (2,4 per cento) risulta inferiore di tre decimi di punto alle indicazioni programmatiche.

3.4. Le manovre espansive della spesa in corso d'anno

L'impostazione restrittiva della spesa effettuata con la manovra di finanza pubblica per il 2007 è stata sostanzialmente modificata in corso d'anno.

Conseguentemente, a livello di operazioni finali di bilancio i dati previsionali definitivi risultano, nella serie lorda, nettamente superiori a quelli del precedente esercizio. Ciò per gli effetti dei decreti-legge n. 81 e n. 159, con cui si è provveduto ad utilizzare le risorse provenienti dall'extragetito.

In tale contesto le dotazioni di competenza relative alla spesa finale s'accrescono di oltre 33.000 milioni (+6,9 per cento) e le corrispondenti autorizzazioni di cassa segnano un incremento superiore ai 38.000 milioni (+7,7 per cento). Si riallarga così la forbice previsionale tra i due versanti della gestione.

Sul lato della competenza lo sviluppo delle dotazioni è dovuto, in misura maggiore – per effetto della dinamica dei trasferimenti – alla spesa corrente (+18.209 milioni), mentre le rispettive autorizzazioni di cassa si incrementano, per lo stesso motivo, di 14.949 milioni.

D'altra parte, le dotazioni di conto capitale – che avevano esposto quattro anni di consecutiva flessione in termini sia di competenza che di cassa – registrano nel 2007 una cospicua ripresa (passando rispettivamente da 39.824 a 54.773 e da 51.759 a 69.048 milioni), per la determinante incidenza dei trasferimenti e degli investimenti fissi lordi.

In particolare, una quota consistente dei maggiori stanziamenti finali rispetto al 2006 è assicurata dalla duplice manovra espansiva operata in corso d'anno coi citati decreti. Sono stati aggiuntivamente iscritti in bilancio 11.595 milioni sulla competenza e 11.547 milioni sulla cassa. La variazione più significativa è riconducibile al decreto 159, che ha recato maggiori risorse per 7.201 e 7.023 milioni.

L'utilizzo complessivo dell'extragetito è stato prevalentemente indirizzato alla parte corrente (7.247 e 6.787 milioni), mentre ha riguardato per 4.348 e 4.760 milioni il conto capitale.

Le dotazioni aggiuntive di parte corrente si riferiscono per circa il 70 per cento ai trasferimenti (5.069 e 4.611 milioni), mentre incrementi significativi risultano pure per i redditi da lavoro dipendente (+1.453 milioni) e per le altre uscite correnti (+642 milioni).

Non dissimile è il quadro del conto capitale. Al suo interno la crescita degli stanziamenti è dovuta in misura preponderante (+3.811 e +4.223 milioni) ai trasferimenti e per 427 milioni alle acquisizioni di attività finanziarie.

La quasi totalità delle maggiori risorse sono state assegnate ai Ministeri dell'economia e finanze (7.748 e 7.781 milioni), delle infrastrutture (1.615 milioni), dello sviluppo economico (1.097 e 1.100 milioni), del lavoro e previdenza sociale (994 e 1.010 milioni), degli affari esteri (769 e 764 milioni), dell'istruzione (612 milioni) e dell'interno (428 e 424 milioni).

3.5. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

3.5.1. Le variazioni di competenza

Il ricorso sempre più diffuso alle variazioni compensative non ha finora ridotto il margine tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza.

Le dotazioni della spesa finale passano da 494.728 a 512.540 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,6 per cento (3,7 per cento nell'esercizio precedente).

A tale aumento contribuisce per 1570 milioni lo stesso provvedimento di assestamento, in difformità da quanto previsto dalla specifica circolare del Ministero dell'economia e delle finanze. La parte preponderante delle variazioni è comunque legata ai provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze (16.242 milioni).

Anche nel 2007 l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente resta al di sotto della percentuale media (da 445.309 a 457.767 milioni; +2,8 per cento).

In termini assoluti la differenza è pari a 12.458 milioni ed è sospinta, soprattutto, dallo sviluppo complessivo dei trasferimenti (+12.745 milioni), sostenuto dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (+8.522 milioni) e alle famiglie e ISP (+3.006 milioni).

Significativi incrementi previsionali registrano anche i "redditi da lavoro dipendente" (+2.574 milioni), gli "interessi passivi e redditi da capitale" (+2.488 milioni) e i "consumi intermedi" (+2.097 milioni), che sono interessati – come la Corte ha ripetutamente sottolineato – da specifici meccanismi che alimentano in corso d'anno le somme a tale titolo iscritte in

bilancio. Il divario fra le dotazioni iniziali e finali è in parte contrastato dal normale utilizzo (5.005 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII “altre uscite correnti”. Il differenziale stesso risente, inoltre, dell’inedito decremento degli stanziamenti relativi alle risorse proprie CEE (-1.320 milioni) e alle “poste correttive e compensative” (-1.247 milioni).

Gli stanziamenti in conto capitale – pur nettamente superiori nel valore iniziale a quelli iscritti nel precedente esercizio – registrano una crescita del 10,8 per cento (da 49.419 a 54.773 milioni).

La progressione è dovuta, in particolare, al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono da 25.855 a 32.077 milioni (+24,1 per cento). Gli “investimenti fissi lordi”, nonostante una maggiore quantificazione iniziale, mostrano uno scostamento positivo dell’11,7 per cento (da 5.746 a 6.420 milioni) e rispetto alle previsioni definitive dell’anno precedente arrivano a segnare un incremento del 53 per cento.

S’impennano in corso di esercizio (da 370 a 1021 milioni; +175,9 per cento) le dotazioni riguardanti l’”acquisizione di attività finanziarie”.

L’unico differenziale negativo emerge, come di consueto, per gli “altri trasferimenti in conto capitale (da 17.449 a 15.256 milioni).

3.5.2. Le variazioni di cassa

Ancora maggiore, rispetto alla competenza, è l’evoluzione della spesa finale di cassa (da 512.243 a 534.650 milioni), che risulta pari al 4,4 per cento.

La variazione, contrariamente agli obiettivi di riduzione fissati per le autorizzazioni di cassa dalla apposita circolare del MEF, è spinta per circa un terzo, dall’assestamento (7.255 milioni).

Anche sul versante della cassa l’incremento delle autorizzazioni di parte corrente è più contenuto (+2 per cento) di quello medio. Esso deriva in buona misura (15.078 milioni) dall’integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti e, in particolare, riguarda le somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 188.758 a 199.133 milioni).

Per un totale di 4.703 milioni s’incrementano i trasferimenti a famiglie, imprese ed estero.

Una variazione accrescitiva di 3.332 milioni segnano i consumi intermedi, oggetto peraltro di un forte contenimento in sede di quantificazione delle risorse iniziali. Consistenti incrementi previsionali riguardano “interessi passivi e redditi da capitale (+3.064 milioni) e “redditi da lavoro dipendente” (+3.060 milioni). Per contro si flettono le dotazioni riguardanti “risorse proprie CEE” (-1.320 milioni) e “poste correttive e compensative” (-1.222 milioni). L’incremento previsionale della parte corrente è in parte compensato dall’utilizzo per 13.056 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria 12 “altre uscite correnti”.

Del 23,8 per cento risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 55.771 a 69.048 milioni). Più del 90 per cento di tale variazione è legato ai “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (+6.499 milioni) e ai “contributi agli investimenti ad imprese” (+4.721 milioni), nonché in misura residuale agli altri contributi (famiglie ed estero). Un balzo previsionale evidenziano le autorizzazioni per l’”acquisizione di attività finanziarie” (da 477 a 1.125 milioni), che presentano, peraltro, una curva ulteriormente discendente nella versione definitiva.

Una variazione accrescitiva segnano pure le autorizzazioni per “investimenti fissi lordi” (da 6.664 a 7.894 milioni), che già nelle previsioni iniziali scontavano un forte recupero rispetto all’anno precedente.

3.5.3. Il ricorso ai fondi generali di riserva

Un canale di alimentazione delle dotazioni di cassa è stato attivato, anche nel 2007, attraverso l’utilizzo dell’apposito fondo di riserva.

La consistenza del fondo, inizialmente pari a 10.000 milioni, è stata portata a 11.500 milioni (contro i 12.000 del precedente esercizio). Il tasso di utilizzo (86,3 per cento) si è notevolmente ridotto rispetto all’esercizio precedente (94,5 per cento) pressoché riallineandosi al valore esposto nel 2006.

Nella tavola 2.1.5 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 2.1.6 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dal 1997, anno in cui è stato istituito in connessione con la riforma del bilancio.

Ad eccezione delle categorie VIII e XI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie di spesa, con una incidenza di circa due terzi sulla spesa finale di quelle inserite nel conto capitale (6.536 su 9.627 milioni).

Una quota marginale (223 milioni) si riferisce, per la prima volta, al “rimborso di passività finanziarie”.

Il 73,5 per cento (7.293 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 5.660 milioni).

La restante parte è stata pressoché integralmente assorbita per incrementare le dotazioni per “consumi intermedi (1.020 milioni), “investimenti fissi lordi” (573 milioni), “interessi passivi e redditi da capitale” (430 milioni) e “redditi da lavoro dipendente” (222 milioni).

Il 71,2 per cento delle variazioni alla spesa finale effettuate attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell'economia e delle finanze ed è legato, sostanzialmente, alle competenze che esso svolge nel settore dei trasferimenti e del servizio del debito pubblico.

Il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente ha avuto, in corso di esercizio, una dotazione di limitata entità (69 milioni per competenza e cassa).

Il suo utilizzo, in termini di cassa, è stato complessivamente pari a 66 milioni, per il 97 per cento assorbiti dai trasferimenti. Una parte di questi (21 milioni) è stata impropriamente impiegata per sostenere la spesa in conto capitale, sotto forma di contributi agli investimenti.

3.6. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007

Con il comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, si sono disposti, come si è accennerà nel successivo capitolo V, accantonamenti lineari di una quota degli stanziamenti pregressi, esclusi cioè gli effetti della legge finanziaria.

A fronte della indisponibilità dei relativi fondi, era prevista, peraltro, la possibilità di variazioni compensative.

La facoltà di variazione è stata utilizzata in misura marginale dalle Amministrazioni interessate. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, le variazioni compensative sono state pari al solo 5,5 per cento delle somme

accantonate (250 milioni su 4.500). Inoltre, le difficoltà di gestione della norma hanno portato, in prima attuazione, al reintegro di 1.953 milioni, disposto dall'art.7, comma 2, del decreto legge n.81, convertito con legge n.127 del 2007.

L'impatto di tale norma nel suo primo anno di applicazione è stato poco efficace sia dal lato del contenimento della spesa sia nell'ottica di una migliore allocazione delle risorse.

Sotto il primo profilo, infatti, il reintegro delle risorse ha riguardato pressoché tutti i Ministeri (ad eccezione di Esteri, Difesa, Comunicazioni e Commercio internazionale). Ne hanno beneficiato, soprattutto, i Ministeri dell'economia e finanze (857 milioni), dello sviluppo economico (431 milioni) e dell'Università e della ricerca (155 milioni).

Sotto il secondo profilo risulta assai stentato il primo avvio del processo di revisione della spesa previsto nel programma di analisi e valutazione di cui al comma 480 della legge finanziaria per il 2007.

Sul piano della classificazione economica sono state ripristinate, in prevalenza, le disponibilità della parte corrente (1.230,7 milioni). Al suo interno i disaccantonamenti si riferiscono, in misura preponderante, ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (467 milioni) e ad imprese (272 milioni), nonché alle altre uscite correnti (266 milioni) ed ai consumi intermedi (182 milioni).

A 707 milioni ammonta il reintegro delle dotazioni di conto capitale, concentrato sugli altri trasferimenti (422 milioni) e sui contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (220 milioni).

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

Il 2007 è stato il terzo anno dell'applicazione della regola – stabilita dalla legge finanziaria per il 2005 – dell'incremento massimo del 2 per cento per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico delle pubbliche Amministrazioni.

Ulteriori specifici vincoli derivavano dall'operare del comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, che colpiva, in particolare, i consumi intermedi⁶⁶.

⁶⁶ Consumi intermedi ed investimenti fissi lordi sono state anche le aree maggiormente interessate dalla gestione mensile per dodicesimi, abrogata dalla legge finanziaria per il 2008.

Per il complesso delle otto categorie si evidenzia un incremento del 16,1 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza su quelli del 2006 (da 30.436 milioni a 35.332 milioni) e uno scostamento ancora più ampio (+16,7 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 crescita del 18 per cento (da 38.938 a 45.930 milioni) sull'anno precedente, e uno sfondamento del 51,7 per cento rispetto al limite del 2 per cento. Ciò è dovuto al combinato operare dei meccanismi di alimentazione automatica in corso di esercizio – normativamente previsti – e delle misure di espansione della spesa correlate all'utilizzo dell'extragettito.

Il primo fattore ha giocato, soprattutto, sui consumi intermedi, determinando uno scostamento, per questa voce, del 31,9 per cento rispetto al valore obiettivo. Sempre per lo stesso motivo le previsioni finali degli investimenti fissi lordi hanno fatto segnare uno scostamento ancora più marcato (+79,3 per cento) in rapporto al tetto stabilito.

Il secondo fattore ha influito sullo sviluppo delle previsioni per i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, ad imprese ed estero, che espongono un divario che va dal 29,8 al 79,9 per cento.

Uno sfioramento ancora superiore segnano gli omologhi trasferimenti di conto capitale (dal 64,2 fino al 435,9 per cento).

A consuntivo gli impegni totali salgono da 37.782 a 43.821 milioni (+15,9 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre, i corrispondenti pagamenti passano da 36.307 a 43.691 milioni (+20,3 per cento)⁶⁷.

Al loro interno si incrementano gli impegni relativi alle categorie di parte corrente (da 23.007 a 26.160 milioni; +13,7 per cento) e non dissimile risulta la dinamica dei pagamenti (da 23.057 a 25.830 milioni; +12 per cento). Tale esito è riconducibile all'evoluzione dei trasferimenti correnti a famiglie (6.745 e 6.188 milioni; +44,5 e +34,4 per cento) imprese (5.805 e 5.605 milioni; +26,2 e +29,9 per cento) e all'estero (2.629 e 2.496 milioni; +66,8 e +63,8 per cento). L'unica voce recessiva è costituita dai consumi intermedi (10.980 e 11.541 milioni; -9,7 e -8,5 per cento).

⁶⁷ Si tratta, evidentemente, di saldi complessivi che ricomprendono al loro interno una articolata situazione a livello dei singoli ministeri.

Anche le categorie di conto capitale interessate alla regola del 2 per cento mostrano un forte incremento sia degli impegni (da 14.775 a 17.660 milioni; +19,5 per cento) sia dei pagamenti (da 13.250 a 17.859 milioni; +34,8 per cento).

Da un lato, gli investimenti fissi lordi – falcidiati nel precedente esercizio – risalgono da 4.138 a 6.120 milioni in termini di impegni (+47,9 per cento) e da 3.614 a 6.483 milioni sulla cassa (+79,4 per cento).

Dall'altro, mostrano una differenziata progressione i trasferimenti alle stesse categorie di destinatari della spesa già indicate per la parte corrente (famiglie, imprese ed estero).

I trasferimenti alle famiglie – peraltro di modeste dimensioni finanziarie (152 e 136 milioni) espongono indici incrementali del 16,3 e del 55,5 per cento. I trasferimenti alle imprese (10.373 e 10.699 milioni) s'incrementano a tassi del 2,6 e del 17,1 per cento.

Ritmi di crescita marcatamente sostenuti si evidenziano per i trasferimenti all'estero (1016 e 541 milioni; +154,3 e +30,3 per cento).

Applicando agli impegni ed ai pagamenti la regola del 2 per cento, una oscillazione negativa superiore presenta l'andamento dei consumi intermedi (-11,5 e -10,3 per cento). Più contenuto, nella stessa ottica, risulta lo sviluppo delle categorie di trasferimento di parte corrente interessate.

Restano, comunque, tassi cospicui di incremento: famiglie (+41,7 e +31,7 per cento); imprese (+23,7 e +27,4 per cento); estero (+61,8 e +60,6 per cento).

Una minore progressione mostrano, d'altronde, tutte le categorie di spesa in conto capitale assoggettate all'applicazione della regola.

Gli investimenti fissi lordi si fermano su tassi di crescita del 44,9 e del 75,9 per cento.

I trasferimenti alle categorie oggetto del limite fanno segnare i seguenti indici incrementali: famiglie (+14,3 e +51,1 per cento); imprese (+0,6 e +14,8 per cento); estero (+149,6 e +27,9 per cento).

Il complesso delle categorie di parte corrente interessate dalla regola presentano uno sviluppo degli impegni (+11,4) e dei pagamenti (+9,8 per cento), mentre una dinamica più sostenuta riguarda gli impegni delle categorie rientranti nel conto capitale (+17,2 per cento) e i relativi pagamenti (+32,1 per cento).

Per il totale delle otto categorie l'accelerazione degli impegni è pari al 13,6 per cento e quella dei pagamenti si commisura al 18 per cento.

Spostando l'orizzonte all'intero triennio 2005-2007 – coperto dalla regola in questione – si osserva che alla fine del 2007, rispetto all'anno base costituito dall'esercizio 2004, i consumi intermedi – assoggettati, come si è detto, ad ulteriori specifiche misure restrittive – accusano un calo del 13,6 per cento.

Anche i trasferimenti alle famiglie di conto capitale - peraltro di scarso peso finanziario - cedono del 18,7 per cento.

Tutte le altre categorie di spesa, con l'eccezione dei contributi agli investimenti ad imprese (+6,3 per cento), esprimono ritmi accrescitivi di notevole consistenza. L'incremento degli investimenti fissi lordi si ragguaglia al 14 per cento e solo poco più alto (14,8 per cento) risulta l'andamento dei trasferimenti alle imprese di parte corrente.

I trasferimenti di parte corrente alle famiglie si innalzano del 47,7 per cento e quelli a estero del 66,4 per cento.

Più che raddoppiano, infine, i contributi agli investimenti a estero (+106,8 per cento).

Con riferimento alla totalità delle categorie in questione è da notare che nel primo biennio di applicazione della regola si è registrato un contenimento sia degli impegni (da 42.355 a 37.782 milioni; -10,8 per cento) sia dei pagamenti (da 40.090 a 36.307 milioni; -9,4 per cento).

Per effetto della manovra espansiva attuata in corso d'anno – che ha, fra l'altro, fortemente interessato le categorie dei trasferimenti assoggettate alla regola del 2 per cento - tale andamento cedente è stato, alla fine del 2007, riassorbito. Rispetto all'anno base gli impegni si incrementano del 3,5 per cento e i pagamenti del 9 per cento.

A livello di bilancio dello Stato tale regola sembrerebbe – sull'intero arco triennale – aver tenuto sulla competenza e non essere stata rispettata sulla cassa. Si delinea così un esito in chiaroscuro di una norma che non è stata peraltro riproposta nella legge finanziaria per il 2008.

E' appena il caso di sottolineare che nello stesso periodo gli impegni relativi all'intero aggregato della spesa finale sono cresciuti del 6,3 per cento ed i corrispondenti pagamenti del 7,9 per cento.

3.8. Sintesi della gestione⁶⁸

3.8.1. Dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso, nell'intento di dare maggiore visibilità agli andamenti gestori effettivamente riconducibili all'anno di riferimento, alla rappresentazione lorda della spesa statale si affianca, nei documenti ufficiali, una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA.

Lo scostamento risulta anche nel 2007 di dimensioni rilevanti, pressoché equivalente a quello registrato nel 2006. Sul piano della spesa complessiva è quantificabile in 27.710 e 26.765 milioni (28.538 e 26.372 milioni nel precedente esercizio).

Influiscono sul dato complessivo le maggiori somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (3.500 milioni in termini di competenza e cassa a fronte dei 334 milioni del 2006), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse nel titolo III. Del bilancio "rimborso delle passività finanziarie". E' per questa ragione che le partite regolatorie relative alla spesa finale mostrano una ulteriore riduzione, essendo quantificabili in 24.210 e 23.265 milioni (a fronte di 28.204 e 26.038)⁶⁹.

Come di consueto, le sistemazioni contabili riguardano, in larga misura, la parte corrente (21.182 e 20.191 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale, pure se in risalita, si commisurano a 3.028 e 3.074 milioni.

L'area delle regolazioni si riferisce, fondamentalmente, alle "poste correttive e compensative"(20.222 e 19.543 milioni) e ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (960 e 648 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 le regolazioni sono interamente riferibili agli "altri trasferimenti". L'importo riguarda pressoché esclusivamente il ripiano dei disavanzi ASL (3.000 e 3.046 milioni), mentre la quota residua di 28 milioni concerne i rimborsi IVA legati alla sentenza della Corte di giustizia.

⁶⁸Nella 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.

⁶⁹ Va notato, peraltro, che su tale evoluzione incide la cancellazione dell'acconto delle società concessionarie della riscossione, ai sensi dell'art.36 co 1,2 del DL 248/07, che ancora nel precedente esercizio figurava fra le regolazioni.

Per evidenziare l'effettiva incidenza dell'andamento gestionale del 2007, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio⁷⁰.

La spesa finale – che pure beneficia di un lieve minor impatto degli interessi passivi – presenta una accelerazione del 6,2 per cento in termini di impegni (466.136 milioni) e un ritmo meno sostenuto dei pagamenti (452.695 milioni; +4,3 per cento).

Più contenuta è l'espansione della spesa corrente (416.007 e 410.085 milioni), che evolve ad un tasso quasi coincidente per gli impegni (+3,5) e per i pagamenti (+3,6 per cento).

Netto è, invece, il recupero della spesa in conto capitale ed, in particolare, sulla competenza⁷¹ (50.129 milioni; +36 per cento), mentre i pagamenti (42.610 milioni) registrano un incremento del 12,7 per cento.

Depurata degli interessi la spesa corrente cresce del 5 per cento sul lato della competenza (da 331.235 a 347.804 milioni) e poco meno (4,8 per cento) sul versante della cassa (da 325.611 a 341.240 milioni).

Come si è già accennato, risultano in calo gli oneri per interessi (68.202 e 68.846 milioni; -3,7 e -2,1 per cento), per effetto della riduzione di oltre 8000 milioni riguardante i buoni postali fruttiferi, che ha più che compensato l'incremento delle altre componenti della spesa in questione.

Mostrano, invece, - anche per lo slittamento al 2008 dell'erogazione delle ulteriori risorse per i rinnovi contrattuali in applicazione del CCNL 2006/2007, sottoscritto a novembre 2007 – una flessione i “redditi da lavoro dipendente” (84.782 e 82.527 milioni; -3,9 e -5 per cento), spinti nel precedente esercizio dal rinnovo dei contratti e dagli emolumenti arretrati.

Si deprimono ulteriormente i “consumi intermedi” (10.980 e 11.541; -9,8 e -8,5 per cento), oggetto di reiterate misure restrittive, che hanno determinato nell'ultimo triennio una riduzione di oltre il 20 per cento degli impegni e del 13,5 per cento dei pagamenti.

Registrano un robusto incremento (+8,8 e +9 per cento) i trasferimenti correnti (208.929 e 203.564 milioni), sostenuti anche dalle misure espansive attivate in corso d'anno.

Recuperano gli “investimenti fissi lordi” (6.120 e 6.483 milioni; +47,8 e +79,4 per cento), trainati dalle spese effettuate nei settori della Difesa e dell'Interno. Pur nell'ambito di un profilo

⁷⁰ Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 2.1.7 in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle parti contabili e debitorie.

⁷¹ Il dato, peraltro, è gonfiato da 13.291 miliardi di residui di stanziamento di nuova formazione.

di discontinuità, gli investimenti diretti dello Stato evidenziano nell'ultimo triennio una crescita del 7,9 per cento degli impegni e del 14 per cento dei pagamenti.

Nel conto capitale si accresce ancora il peso dei trasferimenti (43.064 e 35.376 milioni), che mostrano una evoluzione degli impegni (+34,9 per cento) nettamente più elevata rispetto ai pagamenti (+12,7 per cento).

Un diversificato andamento mostra la spesa per investimenti finanziari. All'incremento del 19,8 per cento degli impegni (da 784 a 941 milioni), si affianca una ulteriore decisa contrazione dei pagamenti (da 2.787 a 752 milioni; -73 per cento), su cui influisce lo spostamento fra i contributi in conto impianti delle somme in precedenza assegnate all'ANAS quale apporto al capitale sociale.

Anche per l'incidenza di ripetuti interventi riclassificatori che hanno interessato l'intero comparto delle "acquisizioni di attività finanziarie" i relativi oneri sono crollati nell'ultimo triennio (-84,5 e -87,2 per cento).

Infine la spesa complessiva (630.335 e 616.186 milioni) – sostenuta da una ripresa del "rimborso delle passività finanziarie" (164.199 e 166.990 milioni) – si sviluppa maggiormente sulla competenza (+4,7 per cento) rispetto alla cassa (+4,2 per cento).

3.8.2. Il descritto andamento dei pagamenti ha modificato i valori dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 2.1.8).

Diminuisce l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 92,6 all'89 per cento) e, ancor più, per il conto capitale (dal 73,4 al 66,2 per cento); risulta meno pronunciata la riduzione rispetto alla spesa corrente (dal 94,9 al 92,4 per cento).

Ripiega altresì lo smaltimento degli stanziamenti di competenza, soprattutto per il conto capitale (dal 50,1 al 43,7 per cento); il coefficiente di utilizzo si abbassa in misura inferiore per il conto capitale (dall'87,8 all'84,9 per cento) e per la parte corrente (da 91,2 a 89,8 per cento).

Trascinata dal più intenso tasso di smaltimento dei residui del conto capitale (dal 24,4 al 30,1 per cento), cresce anche l'incidenza dei pagamenti sui residui relativi alle operazioni finali di bilancio (dal 33,8 al 36,6 per cento); una flessione per contro si registra nell'utilizzo dei resti di parte corrente (dal 50,2 al 48,4 per cento).

Il diverso indice dei pagamenti rispetto alla competenza e ai residui si riflette sul grado di utilizzo della massa spendibile. Risale così il rapporto per il conto capitale (dal 33,4 al 36 per cento); mentre si contrae per le spese finali (dal 77,3 a 76,2 per cento) e per la parte corrente (dall'87,6 all'86,5 per cento).

3.8.3. Per effetto della norma della legge finanziaria per il 2008, che ha ridotto il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale, si registra una forte contrazione dei residui complessivi(da 120.875 a 92.356 milioni).

Su tale evoluzione influisce, in buona parte correlandosi con tale fattore normativo, il maggior volume di economie sulle operazioni finali di bilancio (da 23.314 a 60.071 milioni) e di economie totali (da 48.818 a 89.267 milioni).

I residui passivi riguardanti i primi due titoli della spesa (tavola 2.1.9) scendono, pertanto, da 112.070 a 88.608 milioni.

La flessione di tali resti, contrariamente all'anno precedente, è prevalentemente legata alla riduzione relativa al conto capitale (da 72.127 a 50.573 milioni) e, in misura nettamente inferiore, a quella di parte corrente (da 39.942 a 38.035 milioni).

Al netto calo dei residui propri (da 101.161 a 70.197 milioni), si accompagna la crescita di oltre due terzi dei residui di stanziamento (da 10.908 a 18.411 milioni), che pure sono assoggettati, dal precedente esercizio, alla più restrittiva disciplina stabilita per il mantenimento in bilancio delle somme non impegnate.

Non a caso la parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (16.057 milioni).

3.9. Analisi economica

3.9.1. Il comparto dei trasferimenti

Il tratto caratteristico della gestione del bilancio 2007 è costituito dall'ulteriore forte incremento della spesa nel settore dei trasferimenti (tavola 2.1.10). I trasferimenti complessivi presentano una crescita a doppia cifra sia sul versante degli impegni (da 227.388 a 255.986 milioni; +12,6 per cento) sia sul lato della cassa (da 220.163 a 242.661 milioni; +10,2 per cento).