

agli interventi da realizzare dagli Enti locali per il risanamento e il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali (96 e 120 milioni).

Ulteriori somme sono destinate al Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania (150 milioni).

### 3.7.2. Altre spese correnti

Sostenuta dai rinnovi contrattuali, la spesa della categoria I "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE" segna -dopo la flessione del 2007 – una significativa ripresa del 6,6 per cento sia degli impegni (da 84.783 a 90.364 milioni) sia dei pagamenti (da 82.527 a 87.967 milioni).

Il recupero è trascinato dalla voce largamente prevalente "RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO", che espone indici incrementali superiori al dato medio. Si incrementano, infatti, del 7,7 per cento gli impegni (63.247 milioni) ed in misura lievemente superiore i pagamenti (60.927 milioni; +7,9 per cento).

Tale andamento è sorretto dallo sviluppo della voce "STIPENDI" (57.857 e 55.899 milioni; +9,6 e +8,8 per cento).

All'interno di quest'ultimo aggregato risultano in calo gli "ALTRI COMPENSI AL PERSONALE" per quanto riguarda gli impegni (da 3.669 a 3.195 milioni), mentre i corrispondenti pagamenti (3.124 milioni) si mostrano stabili. Nella sostanziale invarianza dei pagamenti (1.302 milioni), si accrescono gli impegni per "LAVORO STRAORDINARIO" (da 1.253 a 1.287 milioni). Si ampliano gli oneri relativi al "FONDO UNICO DI AMMINISTRAZIONE" sul versante della competenza (da 744 a 822 milioni) e contestualmente si riducono i relativi pagamenti (da 534 a 530 milioni). Risalgono gli impegni afferenti agli "INCENTIVI PER L'OFFERTA FORMATIVA" (da 11 a 45 milioni), mentre sulla cassa il profilo risulta discendente (da 47 a 35 milioni).

In netto ripiegamento, infine, gli oneri riguardanti il "LAVORO A TEMPO DETERMINATO" (da 87 a 10 milioni e da 60 a 38 milioni).

Contribuiscono in misura più ridotta alla crescita della categoria in esame i "CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO" (25.283 e 25.252 milioni; +3,9 e +4,1 per cento).

All'interno di questo aggregato è inclusa la contribuzione aggiuntiva dello Stato (8.361 milioni) peraltro in calo del 2,4 per cento rispetto all'anno precedente.

Una flessione espongono i “*CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO*” (1.085 e 1.082 milioni; -3,6 e -3,8 per cento). Si tratta di oneri che sostanzialmente coincidono con quelli inseriti nella categoria III della precedente classificazione economica.

Le “*RETRIBUZIONI IN NATURA*” (748 e 706 milioni) risultano stazionarie. Vi sono incluse le spese per buoni pasto, mense e vestiario (per un totale di 396 e 363 milioni; +5,3 per cento e +0,6 per cento), mentre la voce residuale “*ALTRE*” si commisura a 352 e 343 milioni.

Per una compiuta rappresentazione degli oneri di personale a carico del bilancio dello Stato, occorre aggiungere alla spesa della categoria I quella della categoria III “*IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE*” (4.878 e 4.886 milioni), che espone indici incrementali del 7,2 e del 6,8 per cento.

In tale ottica gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio si commisurano a 95.242 e 92.853 milioni, segnando un incremento del 6,6 per cento sia per gli impegni che per i pagamenti.

La categoria II “*CONSUMI INTERMEDI*” – che aveva raggiunto nel 2007 il livello più basso dei precedenti sette anni – mostra segnali di ripresa sul lato della competenza (11.341 milioni; +3,3 per cento) e una ulteriore non lieve flessione sulla cassa (10.781 milioni; -6,6 per cento).

Si tratta di una spesa su cui negli ultimi anni hanno inciso specifiche misure di contenimento, tra cui il comma 507 della legge finanziaria per il 2007.

Questo è anche il settore in cui si è accumulato il maggiore *stock* di debiti sommersi, per cui i dati riportati risultano notevolmente sottostimati. Permangono, inoltre, per la categoria in esame problemi di corretta classificazione degli eterogenei oneri che la compongono.

Lo sviluppo degli impegni della categoria in questione è esclusivamente riconducibile alla voce maggioritaria “*ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI*” (9.193 milioni; +5,3 per cento), che – in controtendenza col dato medio – evidenzia anche un lieve incremento dei pagamenti (8.973 milioni; +1,4 per cento).

Al suo interno si registra un andamento diversificato delle diverse aree di spesa. La voce finanziariamente più consistente costituita dall’aggregato residuale “*ALTRI SERVIZI*”, mostra contestualmente una crescita degli impegni (2.940 milioni; +13,6 per cento) e un calo dei pagamenti (2.838 milioni; -2,7 per cento).

In lieve risalita risulta la classe “*UTENZE, SERVIZI AUSILIARI E SPESE DI PULIZIA*” (740 e 737 milioni; +1,5 e +0,4 per cento), mentre recupera in maggiore misura la voce “*NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO*” (1.071 e 1.063 milioni; +9,4 e +9,8 per cento). Continuano a

cedere le voci “*MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI*” (1.548 e 1.463 milioni; -3,2 e -9,9 per cento) e “*INDENNITÀ DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE DI VIAGGIO*” (447 e 420 milioni; -2,4 e -7,1 per cento).

Crescono poi “*AGGI DI RISCOSSIONE*” (755 e 718 milioni; +10,4 e +12,4 per cento) e “*COMMISSIONI SU TITOLI*” (587 milioni; +14,6 per cento). In ulteriore flessione risultano gli oneri per “*STUDI, CONSULENZE E INDAGINI*” (72 e 71 milioni; -30,8 e -30,4 per cento).

Mostra un andamento differenziato la classe “*COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI*” (170 e 189 milioni; +18,9 e -11,3 per cento), mentre la spesa per “*CORSI DI FORMAZIONE*” evidenzia un deciso decremento (284 e 324 milioni; -23 e -18,4 per cento).

Denotano, infine una ulteriore crescita le “*SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITÀ*” (161 e 164 milioni; +5,9 e +26,2 per cento) e i “*CANONI FIP*” (117 milioni per competenza e cassa; +5,4 per cento).

Dopo la risalita del precedente esercizio – seguita ad un triennio di forte ridimensionamento – torna a flettersi il comparto dell’“*ACQUISTO DI BENI*” sia sul versante degli impegni (2.020 milioni; -7 per cento) sia soprattutto in termini di pagamenti (1.785 milioni; -25,7 per cento). La variazione negativa è segnata dall’andamento della voce più consistente “*BENI DI CONSUMO*” (1.669 e 1.373 milioni), che accusa un declino dell’11,1 per cento sulla competenza e del 21,8 per cento sulla cassa. Concorre alla riduzione dei pagamenti del comparto la voce “*ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI*” (384 milioni; -37,3 per cento), che peraltro presenta una espansione degli impegni (323 milioni; +24,7 per cento).

Risulta, infine, azzerata la voce “*ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI*”.

Dopo la semistazionarietà del precedente biennio, rimontano gli oneri della categoria VIII destinati al finanziamento del bilancio U.E. (15.500 milioni; +7,6 per cento).

L’evoluzione è dovuta all’incremento della quota prevalente legata al prodotto nazionale lordo e alle risorse IVA (da 12.146 a 13.290 milioni), mentre risultano in calo le risorse proprie tradizionali (passate da 2.264 a 2.210 milioni).

Esponde una accelerata dinamica la spesa della categoria IX “*INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE*” (79.867 e 79.996 milioni; +17,1 e +16,2 per cento), che era risultata pressoché ferma nel 2006 ed in ripiegamento nel 2007.

L’andamento espansivo è legato, soprattutto, alla crescita della voce maggioritaria “*INTERESSI SU TITOLI A LUNGA SCADENZA*” (65.451 e 65.507 milioni; +19 per cento su entrambi i lati della gestione), cosicché è largamente riassorbita la consecutiva flessione segnata da tale

aggregato nei due anni precedenti. Concorrono allo sviluppo degli oneri anche gli “*INTERESSI PASSIVI A BREVE*” (6.112 milioni; +25,9 per cento), che sono aumentati in un biennio di oltre il 93 per cento.

Sostanzialmente stabili si mostrano gli “*ALTRI INTERESSI*” (6.149 e 6.117 milioni), mentre accusano una diminuzione gli “*INTERESSI SUI MUTUI*” (2.153 e 2.258 milioni; -4,5 e -20,2 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro parzialmente compensato anche nel 2008 dagli introiti (passati da 3.368 a 3.796 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico. Il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato è inferiore, pertanto, di un pari ammontare rispetto ai dati ufficiali della categoria IX.

Nella serie netta (tavola 2.1.12) il profilo espansivo degli interessi risulta maggiore (+17,3 e +16,4 per cento).

Riprende l'evoluzione della categoria X (49.090 e 48.617 milioni; +12,5 e +11,3 per cento), che torna a sfiorare i valori toccati nel 2005.

L'espansione è concentrata nella voce prevalente “*RESTITUZIONI E RIMBORSO DI IMPOSTE*” (43.064 e 43.021 milioni), in cui si registrano tassi di incremento del 30,8 e del 30,5 per cento (e un aumento di oltre 10.000 milioni rispetto al precedente esercizio).

Al suo interno progrediscono di oltre un quarto gli oneri connessi alle “*RESTITUZIONI E AL RIMBORSO DI IMPOSTE INDIRETTE*” (28.840 e 28.797 milioni). Essi sono alimentati in misura preponderante dai rimborsi IVA (che passano da 20.500 a 26.500 milioni) – effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte indirette, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali – nonché da un ammontare di 1.892 milioni di restituzioni e rimborsi IVA.

La componente minoritaria “*RESTITUZIONI E RIMBORSO DI IMPOSTE DIRETTE*” (14.223 e 14.224 milioni) fa segnare, d'altra parte, indici incrementali del 26,7 e del 26,3 per cento. Vi figurano restituzioni e rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari, anche mediante compensazione operata sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali (saliti da 7.000 a 11.000 milioni); restituzioni e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR (3.213 e 3.215 milioni; +2,2 per cento sia per competenza che per cassa).

Prosegue il ridimensionamento degli oneri connessi alle “*VINCITE E COMMISSIONI DEL LOTTO*” (3.602 e 3.828 milioni; -16,1 e -12,1 per cento), che riguardano le somme assegnate all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per la gestione del servizio del lotto automatizzato.

Un crollo del 62,6 e del 72,1 per cento evidenziano le “*ALTRE POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE*” (2.375 e 1.768 milioni), per effetto del venir meno della regolazione contabile dei minori versamenti connessi al recupero dell’acconto corrisposto dai concessionari della riscossione, obbligo ora abolito (pari nel 2007 a 4.609 milioni). Nella voce residuale crescono, comunque, le quote sui canoni di abbonamento spettanti alla RAI (da 1.565 a 1.625 milioni).

Dopo la stasi del precedente esercizio, la categoria XI “*AMMORTAMENTI*” mostra un ritmo di incremento del 14,1 per cento, attestandosi a 186 milioni per competenza e cassa.

Come nel quinquennio precedente risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Alla flessione del precedente biennio fa seguito un forte sviluppo della spesa relativa alla categoria XII “*ALTRE USCITE CORRENTI*” (849 e 466 milioni; +45,9 e +38,3 per cento).

Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli collocati nelle “*ALTRE SOMME NON ALTROVE CLASSIFICATE*”. Vi rientra una pluralità di spese eterogenee. La più consistente è costituita dal Fondo corrispondente a quota parte dell’importo del 5 per mille del gettito IRE da utilizzare per il sostegno del volontariato, per il rifinanziamento della ricerca scientifica, della ricerca sanitaria e dell’Università, nonché per attività sociali svolte dai Comuni di residenza dei contribuenti (405 milioni di impegni). Risultano poi contabilizzati oneri riferiti al fondo da ripartire per l’attuazione del protocollo di intesa sottoscritto con Amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall’Amministrazione statale, in relazione agli oneri del personale dipendente per il biennio contrattuale 2004-2005 (61 milioni).

In questa categoria residuale sono esposte anche le spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell’equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo (25 milioni di impegni e pagamenti).

La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per “*LITI, ARBITRAGGI, RISARCIMENTI E ACCESSORI*”, presente nella quasi totalità degli stati di previsione, nonché il pagamento dei residui parenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

### 3.7.3. Altre spese in conto capitale

Un diversificato andamento gestionale si registra per la spesa della categoria XXI “*INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI*” (7.090 e 6.284 milioni). All’ulteriore incremento degli impegni (+15,8 per cento dopo il +47,9 per cento del precedente esercizio) si

accompagna un calo del 3,1 per cento dei corrispondenti pagamenti, peraltro oggetto di una marcata evoluzione nel 2007 (+79,4 per cento).

La quota prevalente della spesa riguarda, come di consueto, la voce residuale “*ALTRI INVESTIMENTI*” (4.796 e 4.561 milioni; +14,4 e +2,5 per cento) che assorbe il 67,6 e il 72,6 per cento degli oneri dell’intera categoria. Ne risulta opaco e praticamente illeggibile l’andamento gestionale legato ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali gli importi maggiori si riferiscono ai Ministeri della difesa (3.011 e 3.054 milioni), interno (641 e 614 milioni) ed ambiente (552 e 366 milioni).

Si pone, comunque, l’esigenza di una diversa e più articolata classificazione per rendere maggiormente trasparente l’allocazione e l’utilizzo delle risorse in questione.

Per quanto riguarda le altre spese specificamente individuate, si evidenzia un ulteriore incremento della voce “*OPERE PUBBLICHE*” in termini di impegni (da 780 a 896 milioni; +14,9 per cento) e la sua caduta sul lato dei pagamenti (da 760 a 564 milioni; -25,8 per cento).

Analogo divaricato andamento espongono le voci “*SOFTWARE ED HARDWARE*” (437 e 453 milioni; +13,2 e -13,4 per cento), “*FABBRICATI NON RESIDENZIALI*” (233 e 127 milioni; +21,4 e -4,5 per cento) e “*MOBILI, MACCHINARI ED ATTREZZATURE SCIENTIFICHE*” (128 e 141 milioni; +9,4 e -8,9 per cento).

Pressoché stabili (128 milioni) risultano gli impegni per “*MEZZI DI TRASPORTO*” (128 milioni), mentre i relativi pagamenti (134 milioni) accusano un decremento del 10,1 per cento.

Prosegue la crescita delle classi “*INFRASTRUTTURE MILITARI*” (211 e 135 milioni; +52,9 e +6,3 per cento) e “*ARMIE LEGGERE*” (84 e 77 milioni; +6,3 e +18,5 per cento).

Esplode formalmente la spesa della categoria XXI “*ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE*” (9.685 e 8.826 milioni; +929,2 e +1.073,6 per cento).

Alla base di tale impennata ci sono le anticipazioni alle regioni in attuazione dei piani di rientro regionale in materia sanitaria, che hanno portato ad impegni per 9.100 milioni ed a pagamenti per 8.378 milioni.

Al netto di tale posta straordinaria, che non trova peraltro una specifica imputazione alle voci di spesa della categoria, il profilo gestionale del 2008 perde la sua carica espansiva e cambia addirittura di segno. Gli impegni finiscono per ammontare così a 585 milioni (-37,8 per cento) ed i pagamenti a 448 milioni (-40,4 per cento).

Completamente recessiva è la voce “*AZIONI ED ALTRE PARTECIPAZIONI*” (186 e 114 milioni; -62,5 e -77,6 per cento), mentre quella relativa alla “*CONCESSIONE DI PRESTITI*” indica

contestualmente una flessione degli impegni (399 milioni; -10,6 per cento) e un balzo dei pagamenti (334 milioni; +36,9 per cento).

Sul primo aggregato insistono, fra l'altro, le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (33 milioni); le garanzie assunte dallo stato in dipendenza di varie disposizioni legislative (79 e 5 milioni); le somme assegnate al Fondo istituito per contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche (20 milioni); gli importi per la ricapitalizzazione della Fincantieri S.p.A. (18 milioni); l'aumento del capitale sociale delle Ferrovie della Calabria e del Sud-Est (30 milioni).

Sul secondo aggregato gravano gli impegni relativi al fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni di gas ad effetto serra (190 milioni di sola competenza); conferimenti al fondo rotativo per le imprese (178 e 333 milioni).

### *3.8. Formazione e gestione dei residui*

#### **3.8.1. La situazione generale**

I residui complessivi – dopo il drastico calo del precedente esercizio, dovuto sostanzialmente alla riduzione da sette a tre anni del termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale – mostrano una lieve flessione (da 92.356 a 90.039 milioni).

Pressoché stazionari risultano i residui passivi relativi alle spese finali di bilancio, che passano da 88.608 a 89.336 milioni, mentre i resti riconducibili al “RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE” si riducono di oltre l'80 per cento (da 3.748 a 703 milioni).

Resta quasi inalterata la ripartizione dei residui per esercizio di provenienza. I residui di nuova formazione mantengono la prevalente incidenza raggiunta nel 2007 (da 55.436 a 56.045 milioni), ma evidenziano una diversa composizione al loro interno. La quota maggioritaria dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (in crescita da 26.230 a 31.992 milioni), cui si contrappone un quasi pari ripiegamento del conto capitale (da 29.206 a 24.053 milioni).

Non si riscontrano significative variazioni neppure nell'area dei residui di vecchia formazione, che esibiscono pressappoco la stessa consistenza del precedente esercizio (33.292 milioni a fronte di 33.173 milioni).

Cresce, peraltro, nel loro ambito la quota rappresentata dai residui di conto capitale (dal 64,4 al 67,3 per cento), che passano in valore assoluto da 21.367 a 22.390 milioni, mentre quelli di parte corrente flettono (da 11.806 a 10.902 milioni).



I residui di stanziamento relativi alle operazioni finali di bilancio permangono all'incirca sul valore segnato nel 2007 (18.655 milioni) e quasi coincidono con quelli complessivi (18.674 milioni). Tale esito sconta, peraltro, la mancata attivazione del decreto di rideterminazione dei residui di stanziamento da parte del Presidente del Consiglio.

La lieve progressione dei residui di stanziamento è dovuta all'andamento dei residui di parte corrente (da 3.299 a 4.831 milioni), che riassorbe la contrazione di quelli del conto capitale (da 15.112 a 13.824 milioni).

La parte di gran lunga prevalente (80,4 per cento) è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (15.000 milioni).

Il 93,8 per cento dei residui passivi complessivi (inclusi quelli riferiti al "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE") è concentrato su solo sette Ministeri: economia e finanze (42.813 milioni); sviluppo economico (10.540 milioni), infrastrutture e trasporti (9.352 milioni); lavoro, salute e politiche sociali (8.071 milioni); istruzione, università e ricerca (5.979 milioni); interno (3.942 milioni) e difesa (3.407 milioni).

### 3.8.2. La situazione nel settore dei trasferimenti

Presenta una lieve flessione (da 71.701 a 70.185 milioni) la consistenza dei residui passivi nel settore dei trasferimenti, che costituiscono tuttora il 78,6 per cento dell'intero *stock* dei resti riguardante le operazioni finali di bilancio.

Il versante di conto capitale, fortemente inciso nel precedente esercizio dal nuovo regime della perenzione dei residui propri, espone un ulteriore sensibile taglio (da 43.186 a 38.281 milioni), mentre la parte corrente registra un allargamento dei residui (da 28.515 a 31.904 milioni).

La parte prevalente dei residui si riferisce, come di consueto, alla voce "TRASFERIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" che, dopo il deciso decremento del 2007, torna a crescere (da 40.222 a 42.982 milioni), sotto la spinta della parte corrente (da 24.981 a 28.393 milioni). D'altra parte, i residui del conto capitale passano da 15.241 a 14.589 milioni, risultando dimezzati rispetto al 2005.

Circa i due terzi dei residui in parola sono concentrati sui "TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI" (da 27.265 a 28.272 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente (20.369 milioni). Al loro interno l'incidenza maggiore si registra per i "TRASFERIMENTI



*ALLE REGIONI*”, che presentano una crescita di oltre 3.000 milioni (da 16.906 a 20.174 milioni), sorretta dai residui di parte corrente (da 11.201 a 15.797 milioni).

Si riduce a 4.416 milioni la consistenza dei residui relativi a Comuni e Province, che segna il livello più basso degli ultimi otto anni. Un più elevato accumulo di residui si evidenzia per gli *“ORGANISMI PREVIDENZIALI”* (da 7.311 a 8.044 milioni). Crescono per il secondo anno consecutivo i residui verso le Amministrazioni centrali (da 5.539 a 6.544 milioni).

Un ulteriore calo, trainato dall’evoluzione del conto capitale, mostrano i residui riferiti ai *“TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE”* (da 12.357 a 10.658 milioni), più che dimezzati in un biennio.

Anche i residui relativi agli *“ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE”* evidenziano un profilo discendente (da 16.801 a 14.820 milioni).

Declina poi la consistenza dei residui sui *“TRASFERIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE”* (da 1.059 a 972 milioni) e quella sui *“TRASFERIMENTI ALL’ESTERO”* (da 1.263 a 754 milioni).

### 3.8.3. La situazione dei residui di stanziamento

Come si è detto, i residui di stanziamento inerenti alle operazioni finali di bilancio risultano pressoché invariati (da 18.411 a 18.655 milioni). L’incidenza maggiore, seppure in calo dal 78,9 al 70,8 per cento, riguarda il settore dei trasferimenti, con una consistenza passata da 14.515 a 13.217 milioni. Al suo interno la quota più elevata si riferisce agli *“ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE”* (scesi, comunque, da 10.146 a 8.573 milioni).

Crescono i resti inerenti ad Amministrazioni pubbliche (da 2.067 a 2.487 milioni).

La progressione è spinta dalle somme accantonate per le *“AMMINISTRAZIONI CENTRALI”* (da 1.116 a 1.338 milioni), per le *“Amministrazioni locali”* (da 614 a 761 milioni) e per gli *“ORGANISMI PREVIDENZIALI”* (da 335 a 386 milioni). Risultano aumentati anche i residui di stanziamento verso le imprese (da 1.841 a 2.018 milioni).

A 140 milioni (a fronte di 461 del 2007) ammontano le somme accantonate per i *“TRASFERIMENTI ALL’ESTERO E ALLE FAMIGLIE”*.

Al netto dei trasferimenti, la quota largamente prevalente dei residui di stanziamento di parte corrente si riferisce alla categoria I *“REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE”* (salita da 2.786 a 3.527 milioni).

Somme risultano accantonate (pari in complesso a 1.001 milioni) anche su ulteriori tre categorie (“ALTRE USCITE CORRENTI”, “CONSUMI INTERMEDI” e “IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE”).

Eccettuata la quota riguardante i trasferimenti, i residui di stanziamento sul conto capitale registrano una flessione in ordine agli “INVESTIMENTI FISSI LORDI” (da 827 a 716 milioni), mentre passano da 107 a 194 milioni con riferimento alle “ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE”.

L’89,9 per cento dei residui di stanziamento accumulati sulla spesa finale è costituito da soli quattro Ministeri: economia e finanze (8.797 milioni), sviluppo economico (6.221 milioni); istruzione, università e ricerca (946 milioni) e infrastrutture e trasporti (807 milioni).

### *3.9. Analisi per missioni*

3.9.1. Una sintetica analisi per missioni (tavole 2.1.13; 2.1.14 e 2.1.15) mostra che, in rapporto alla massa impegnabile per spese finali di 572,5 miliardi (al netto del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 “Debito pubblico”, per 194,5 miliardi), cinque finalità da sole accentuano la loro incidenza rispetto al precedente esercizio, raggiungendo il livello di 395,7 miliardi, pari al 69,1 per cento. In altri termini, circa i sette decimi delle spese finali attengono a 5 missioni, mentre i restanti tre decimi si distribuiscono sulle altre 29 missioni, rendendo più evidente lo squilibrio già sottolineato l’anno scorso.

Trattasi delle missioni 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, con una massa impegnabile di 123 miliardi, pari al 21,5 per cento delle spese finali; 34 “Debito pubblico”, programma 1, riguardante gli interessi, con 85 miliardi, pari al 14,8 per cento; 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, con 72,1 miliardi, pari al 12,6 per cento; 25 “Politiche previdenziali”, con 68,4 miliardi, pari al 12 per cento; 22 “Istruzione scolastica”, con 47,2 miliardi, pari all’8,2 per cento.

Rispetto al 2007, si nota il notevole incremento dell’incidenza della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie locali”, di circa due punti percentuali, nonché la flessione di 0,7 punti della missione 25 “Politiche previdenziali” e il corrispondente aumento del peso della missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”.

Delle restanti spese, circa due decimi riguardano altre 6 missioni: 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” (28 miliardi, il 4,9 per cento), 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” (24,5 miliardi, il 4,3 per cento), 5 “Difesa e sicurezza del territorio” (23,4 miliardi, il 4,1 per cento), 13 “Diritto alla mobilità” (13,6 miliardi, il 2,4 per cento), 7 “Ordine pubblico e

sicurezza” (10,6 miliardi, l’1,9 per cento), 23 “Istruzione universitaria” (8,8 miliardi, l’1,5 per cento).

Considerazioni analoghe emergono sotto il profilo dei dati di consuntivo relativi agli impegni di competenza.

Risulta, pertanto, estremamente elevato il livello di concentrazione della spesa statale, circa il 90 per cento, in sole 11 missioni, mentre il residuo decimo si distribuisce sulle altre 23 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente significativi, per talune di esse (vedi, ad esempio, la missione 10 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, con soli 114 milioni di massa impegnabile; la missione 31 “Turismo”, con 111 milioni e la missione 16 “Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo”, con 293 milioni). Anche sotto questo profilo, si impone, ad avviso della Corte, una razionale rivisitazione delle attuali missioni.

L’auspicata rivisitazione dovrà naturalmente tener conto del futuro progressivo ridimensionamento della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, indotto dall’attuazione del federalismo fiscale, che comporterà la trasformazione delle attuali compartecipazioni in tributi propri degli enti territoriali. Il conseguente recupero dimensionale delle altre missioni rispetto alla spesa finale del bilancio statale potrà essere nuovamente valutato ai fini della significatività dell’aggregato. Va precisato, altresì, che le considerazioni precedenti attengono esclusivamente al parametro della consistenza quantitativa delle missioni e prescindono da valutazioni di altra natura rilevanti nell’individuazione delle missioni, quali quelle attinenti all’organizzazione amministrativa che gestisce la spesa o alla rilevanza politica della finalità perseguita.

L’utilizzo delle disponibilità nella gestione di competenza si è collocato, nel 2008, sul livello del 92,8 per cento, con un limitato progresso rispetto al precedente esercizio, dando luogo ad impegni per 531,2 miliardi; la sua distribuzione appare molto diversificata, con valori elevati, a volte prossimi al 100 per cento, per le missioni caratterizzate da rilevanti trasferimenti: missione 1 “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri; missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”; missione 23 “Istruzione universitaria”; missione 25 “Politiche previdenziali”. Valori minimi si riscontrano, invece, per la missione 10 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (10,7 per cento), la missione 12 “Regolazione dei mercati” (12,1 per cento) e la missione 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (18,1 per cento).

Come osservato l’anno scorso, nella missione 33 “Fondi da ripartire” emergono impropriamente impegni per circa il 3 per cento della massa impegnabile, nonostante la natura

dell'aggregato, che non dovrebbe dar luogo ad impegni in senso tecnico, essendo destinato ad essere ripartito sulle altre missioni nel corso della gestione. Trattasi, in realtà, di impegni contabili assunti al fine di consentire la conservazione in bilancio, quali residui di stanziamento, di importi utilizzabili nel successivo esercizio sul fondo per i contratti del personale statale. Si rivelerebbe opportuna, al riguardo, una specifica individuazione di tali disponibilità, anche mediante distinta articolazione, nelle varie fasi gestionali, sulla scorta dell'evolversi delle procedure contrattuali.

La stessa missione 33 conferma l'anomala presenza di cospicue economie, come osservato nel precedente rendiconto. Nel consuntivo 2008, trattasi di oltre 2,5 miliardi, il 34,7 per cento della disponibilità: non può che ripetersi, al riguardo, l'invito ad una maggiore accuratezza nelle previsioni.

Sempre sotto il profilo della competenza, appare utile un raffronto con il precedente esercizio. Un parametro significativo può essere individuato nell'incidenza degli impegni assunti per ciascuna missione rispetto al totale di impegni per spese finali. Sotto tale profilo, emergono nel 2008 le spese della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con circa il 23 per cento, in netto incremento sul 2007; seguono gli impegni delle missioni 34 "Debito pubblico", programma 1, concernente gli interessi sul debito, con circa il 15 per cento; 25 "Politiche previdenziali", con il 12,7 per cento; 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", con il 12,2 per cento e 22 "Istruzione scolastica", con l'8,7 per cento.

Viceversa, numerose appaiono le missioni di lievissima rilevanza quantitativa, con pesi relativi inferiori allo 0,2 per cento, quali le missioni 2, 10, 12, 16, 19, 20, 27, 28, 30, 31. La circostanza pone in evidenza la scarsa significatività delle aggregazioni prescelte per circa un terzo dell'attuale classificazione funzionale di primo livello e induce ad opportuni approfondimenti e a solleciti affinamenti anche metodologici, onde non attenuare le grandi potenzialità di razionalizzazione allocativa alla base della nuova classificazione di bilancio.

Per quanto attiene alla gestione di cassa, va notato che, rispetto all'utilizzo medio delle autorizzazioni, risultato del 91,1 per cento (89 per cento nel 2007), le missioni più "dinamiche" sono state quelle caratterizzate da elevata incidenza di trasferimenti e/o oneri di personale, come le missioni 2, 3, 4, 27, 28, 30.

Stabile, nel complesso delle spese finali, si presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 88,3 miliardi a 89,3 miliardi alla fine del 2008, con punte rilevanti per la missione 3 e per quelle contenenti elevate quote di spese di investimento.

3.9.2. Uno specifico accenno alle missioni e ai programmi che interessano in via pressoché esclusiva il Ministero dell'economia e delle finanze, non inseriti nell'analisi delle politiche pubbliche di cui al volume secondo, sembra doveroso (tavola 2.1.16).

Trattasi delle missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e 34 "Debito pubblico", limitatamente al programma 1, che hanno complessivamente riguardato una massa impegnabile di ben 157,2 miliardi di euro, pari ad oltre il 27,5 per cento del totale delle spese finali di bilancio e al 46,5 per cento delle spese finali del dicastero. Ove si consideri anche il programma 2 della missione 34, destinato al rimborso dei prestiti, che da solo raggiunge il livello di 194,5 miliardi, l'incidenza sul totale delle spese di bilancio sale al 61 per cento.

Relativamente alla missione 34, la Corte suggerisce di valutare l'opportunità di una revisione dell'attuale classificazione funzionale, intesa da un lato ad escludere da essa il rimborso del debito statale (programma 2), limitando in maniera più appropriata l'allocatione per missioni alle sole spese finali; e dall'altro a collocare in apposito programma della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" gli oneri per il servizio del debito, in massima parte interessi.

La gestione 2008 mostra impegni totali per 144,2 miliardi, pari al 46,2 per cento della massa impegnabile del dicastero, estremamente concentrati nelle missioni 29 (64,8 miliardi) e 34-programma 1 (79,4 miliardi). L'operatività della gestione si mantiene su livelli elevati, con incidenze degli impegni generalmente al di sopra del 90 per cento delle disponibilità.

Nella missione 29 si rinvengono attività tipiche del dicastero, allocate nei 5 programmi che la compongono. Tra questi, emerge il programma 5 – Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte, con oltre 60,9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per circa il 90 per cento, concernenti i rimborsi IVA e imposte dirette, il gioco del lotto e i compensi ai concessionari.

A grande distanza, segue il programma 1 – Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità, con circa 7 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 97 per cento, in gran parte riguardanti i contratti di servizio e le convenzioni con le Agenzie fiscali; il programma 3 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con 2,5 miliardi; il programma 2 – Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio, con 1,9 miliardi.

Il programma 1 della missione 34 concerne gli oneri per il servizio del debito, gli interessi, che raggiungono impegni per 79,4 miliardi, oltre il 93,4 per cento della massa impegnabile, esponendo economie per 5,6 miliardi, importo molto simile a quello aggiunto con

il provvedimento di assestamento di bilancio. L'inatteso andamento flettente dei tassi di interesse alla fine del 2008 può solo in parte giustificare l'anomala coincidenza, tenuto conto dello *stock* di debito emesso a metà esercizio, della dimensione dei titoli a breve e dell'invarianza del ricorso al mercato autorizzato dalla legge finanziaria.

Quanto al programma 2, relativo al rimborso del debito, il consuntivo 2008 espone 9,7 miliardi di economie, con una notevole riduzione rispetto al precedente esercizio, quando si raggiunse il livello di oltre 30 miliardi. Il risultato, soprattutto in un periodo di gravi turbolenze sui mercati finanziari, va indubbiamente apprezzato, nella prospettiva di ulteriori miglioramenti nelle tecniche previsionali.

Sotto il profilo della gestione di cassa, si possono rilevare andamenti sostanzialmente analoghi. La missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" presenta, a fronte di una massa spendibile di 72,7 miliardi, autorizzazioni di cassa per 67,2 miliardi (92,8 per cento) e pagamenti per 63,4 miliardi (93,4 per cento delle autorizzazioni). Sia nella componente interessi che nel rimborso del debito della missione 34 si manifesta una sensibile discrasia tra pagamenti (267,3 miliardi, dei quali 79,6 per interessi) e autorizzazioni di cassa (279,6 miliardi, di cui 85,1 per interessi). Il fenomeno merita un approfondimento, considerata la sua rilevanza quantitativa.

Un cenno, infine, alla gestione dei residui, che limitatamente alle missioni 29 e 34 passano dai 12,2 miliardi iniziali agli 7,8 miliardi finali, con una rilevante flessione concentrata nella missione 34 "Debito pubblico".

#### **4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri**

##### *4.1. L'impostazione per "missioni e programmi"*

Come negli scorsi esercizi, l'analisi delle risultanze finanziarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri - il cui consuntivo, in base al dPCM 9 dicembre 2002<sup>42</sup>, è trasmesso alla Corte dei conti, ai fini del referto, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6) - è inserita nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per gli evidenti raccordi programmatici e di bilancio. Tali raccordi appaiono accentuati in relazione alla impostazione per "missioni e programmi" del bilancio dello Stato, volta a conferire maggiore chiarezza e trasparenza nella destinazione finale delle risorse. A tale classificazione si è via via allineata, in coerenza alle indicazioni della Corte, anche l'autonomo bilancio della Presidenza

<sup>42</sup> Recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri". Il conto finanziario 2008 è stato approvato il 28 maggio 2009 con dPCM.



del Consiglio, in un percorso che va ad incrociarsi anche con la attribuzione - sia nella XV che nella XVI Legislatura - di nuove competenze e risorse.

Il processo avviato evidenzia successivi affinamenti a partire dalla enucleazione delle risorse differenziate per funzioni nell'ambito del capitolo 2115, del bilancio del Ministero dell'economia e finanze, prospettata in via sperimentale dalla Corte<sup>43</sup>, cui è seguita, già dallo scorso esercizio in sede di consuntivo, l'individuazione dei programmi correlati ai Centri di Responsabilità, dando evidenza alle risorse gestite dalla Presidenza coerentemente al quadro programmatico sotteso alla impostazione del bilancio dello Stato. Tale percorso evidenzia una ulteriore tappa nella configurazione del documento previsionale per il 2009, che si conforma anche al disegno delle missioni - oltre che dei programmi - di derivazione statale, ponendo una specifica correlazione programmatica e funzionale tra risorse stanziata a livello di bilancio dello Stato e risorse allocate nel bilancio autonomo della Presidenza.

Il bilancio di previsione 2009 della Presidenza del Consiglio (dPCM 19 dicembre 2008) risulta, infatti, articolato nelle seguenti missioni e programmi:

- missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM" - Programma 3 "PCM";
- missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" - Programma 1 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore";
- missione 8 "Soccorso civile" - Programma 5 "Protezione civile";
- missione 15 "Comunicazioni" - Programma 4 "Editoria";
- missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" - Programma 4 "Lotta alle dipendenze" - Programma 7 "Sostegno alla famiglia" - Programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità";
- missione 30 "Giovani e sport" - Programma 1 "Attività ricreative e sport" - Programma 2 "Incentivazione e sostegno alla gioventù";
- missione 31 "Turismo" - Programma 1 "Sviluppo e competitività del turismo".

Tale esplicitazione contabile evidenzia la crescente complessità, qualitativa e quantitativa, delle risorse gestite dalla Presidenza e consente una differenziazione di quelle riferite a specifiche "politiche" scorporate dai bilanci delle Amministrazioni di provenienza o direttamente *ex novo* attribuite alla Presidenza. Proprio per tale ragione se ne parla più diffusamente nel volume II, limitandosi in questa sede ad un'analisi generale del conto

<sup>43</sup> Cfr. Relazione sull'esercizio finanziario 2007.



consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – che naturalmente comprende l'intera gestione – offrendo una visione d'insieme del quadro finanziario, con una specifica attenzione alle risorse riferibili direttamente al Segretariato generale.

Va, infatti, rimarcato che sia nella XV che nella XVI Legislatura si registra un diverso assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio. In base al percorso avviato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, si sono affidate nuove e diverse attribuzioni in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

Di conseguenza, l'impianto contabile della Presidenza ha recepito le innovazioni introdotte con la normativa richiamata, la quale ha comportato il consolidamento di funzioni diverse da quelle tradizionalmente svolte.

Se, come più analiticamente illustrato, il percorso di leggibilità del bilancio segna significative tappe di chiarezza e definizione, residuano talune criticità sistematiche ed anche operative, accentuate dal più volte segnalato cambiamento dall'originario disegno del decreto legislativo n. 303 del 1999, con l'innesto anche di personale proveniente da altre Amministrazioni.

Sul piano organizzativo, le strutture di missione, istituite ai sensi dell'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999, come modificato dal comma 155 dell'articolo 2 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per una durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo<sup>44</sup> hanno formato oggetto di una specifica analisi sulla relativa gestione<sup>45</sup>. È emerso che tali strutture, istituite con differente genesi e finalità<sup>46</sup>, non sempre presentano i requisiti peculiari della specialità delle funzioni e della temporaneità della durata<sup>47</sup>, dovendosi meglio calibrare l'utilizzazione del personale, e, comunque, assicurare una valutazione adeguata dei risultati conseguiti. Nella relazione che accompagna il conto finanziario 2008 della Presidenza si precisa che, con il bilancio 2009, al

<sup>44</sup> Disposizione modificata dall'art. 10 del DL 8 aprile 2008 n. 59, convertito nella legge n. 101 del 6 giugno 2008, che ha previsto la decadenza delle strutture, ove non confermate, decorsi 30 giorni dal giuramento del nuovo Governo.

<sup>45</sup> Corte dei conti, Sezione centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, I collegio, delibera n. 4 del 2009.

<sup>46</sup> L'analisi non concerne le strutture costituite in luogo di dipartimenti e quelle, che recano denominazioni similari, previste da ordinanze di Protezione civile in correlazione a fenomeni emergenziali.

<sup>47</sup> Si è evidenziata l'esigenza di una verifica della *performance* resa dal personale assegnato (per la gran parte costituita da unità acquisite da pubbliche Amministrazioni diverse in posizione di prestito, e da esperti estranei alla Pubblica Amministrazione, per lo più incaricati di funzioni dirigenziali, di studi e consulenze o di collaborazioni a titolo occasionale o coordinato e continuativo) e dell'individuazione di obiettivi specifici per l'attività delle strutture, assicurando una migliore leggibilità dei dati finanziari nel bilancio della Presidenza.