

2.1 - Il bilancio dello Stato: le principali dimensioni finanziarie

Nel 2008 le risorse finanziarie iscritte come stanziamenti iniziali e definitivi in termini di competenza sul bilancio dello Stato sono state pari rispettivamente a 730 miliardi di euro e a 748 miliardi di euro. Le risorse complessivamente impegnate²² sono ammontate a 720,5 miliardi e si sono tradotte in pagamenti per quasi 712 miliardi. Più di un terzo della spesa è relativa al rimborso delle passività finanziarie e degli interessi passivi.

La Tavola 2.1 riporta i principali aggregati del bilancio per il periodo 2003-2009²³. In questo periodo il tasso di variazione medio annuo registrato dagli stanziamenti definitivi complessivi è stato pari a circa 0,7 per cento, a fronte di uno 1,1 per cento osservato sia per gli impegni che per i pagamenti. Al netto del rimborso delle passività finanziarie e degli interessi passivi, la spesa primaria è cresciuta in maniera più sostanziale sia in termini di stanziamenti (a un tasso medio annuo del 4,3 per cento quelli iniziali e del 3,7 per cento quelli definitivi), sia in termini di impegni (del 3,7 per cento).

Tavola 2.1 - Bilancio dello Stato: stanziamenti iniziali e definitivi, impegni, pagamenti e residui. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SPESA COMPLESSIVA							
Stanziamenti iniziali di competenza	669.985,6	654.485,8	645.360,9	651.341,0	683.826,6	730.838,1	752.593,3
Stanziamenti definitivi di competenza	722.913,6	707.514,3	687.167,8	668.505,9	703.733,7	748.515,6	-
Impegni definitivi a rendiconto	682.422,8	640.853,2	635.556,4	630.714,4	654.545,4	720.544,5	-
Pagamento totale	688.034,4	624.861,5	626.598,2	617.951,3	642.950,9	711.874,0	-
Residui al 31/12	114.923,2	121.293,7	119.138,0	120.874,5	92.356,3	90.039,3	-
SPESA PRIMARIA (al netto del rimborso delle passività finanziarie e degli interessi passivi)							
Stanziamenti iniziali di competenza	367.161,9	377.929,0	394.479,4	391.016,7	420.677,8	454.100,0	456.027,7
Stanziamenti definitivi di competenza	389.954,2	397.291,7	409.270,6	403.688,0	436.002,0	468.585,9	-
Impegni definitivi a rendiconto	380.324,3	386.960,2	396.571,9	396.293,7	422.143,9	455.870,0	-
Pagamento totale	384.572,6	380.199,0	382.328,2	389.452,5	407.114,7	444.025,1	-
Residui al 31/12	113.742,3	111.673,2	115.069,1	110.887,2	88.133,0	89.127,7	-
Incidenza percentuale della spesa primaria sulla spesa complessiva							
Stanziamenti iniziali di competenza	54,8	57,7	61,1	60,0	61,5	62,1	60,6
Stanziamenti definitivi di competenza	53,9	56,2	59,6	60,4	62,0	62,6	-
Impegni definitivi a rendiconto	55,7	60,4	62,4	62,8	64,5	63,3	-
Pagamento totale	55,9	60,8	61,0	63,0	63,3	62,4	-
Residui al 31/12	99,0	92,1	96,6	91,7	95,4	99,0	-

Le misure fin qui rappresentate riflettono momenti diversi del processo di gestione del bilancio (Riquadro 2.1). Gli stanziamenti iniziali rappresentano una previsione iniziale dei fabbisogni e la loro distribuzione per finalità, per amministrazione o per categoria economica fornisce una prima rappresentazione delle scelte allocative effettuate con il bilancio. Gli stanziamenti definitivi incorporano le variazioni effettuate sulla base di modifiche intervenute per nuove o maggiori esigenze o per nuove scelte del Governo o del Parlamento nel corso dell'esercizio. Gli impegni rappresentano gli obblighi assunti dalle amministrazioni, fornendo una misura delle attività e degli interventi già prefigurate o in fase di realizzazione. I pagamenti corrispondono alle erogazioni effettuate dal bilancio dello Stato, con riferimento all'esercizio di competenza.

²² Si intende l'impegno a rendiconto ovvero, in coerenza con la definizione del rendiconto inviato al Parlamento per l'approvazione, la somma delle voci: impegnato in conto competenza, impegnato per conservazione fondi e eccedenze di pagato in conto competenza.

²³ Si tratta degli anni per i quali i dati sono disponibili nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato: questo costituisce, ove non diversamente indicato, la fonte dei dati utilizzati per le analisi, i grafici e le tavole contenute nel presente Rapporto.

Riquadro 2.1 - IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO E LE VARIAZIONI IN CORSO D'ANNO

Il bilancio dello Stato è il documento contabile che espone i flussi finanziari dello Stato in entrata e in uscita. Il bilancio ha carattere finanziario in quanto registra le entrate e le spese secondo il loro valore monetario ed è redatto in termini di competenza e di cassa. Secondo il principio della competenza giuridica, le entrate e le spese sono contabilizzate, rispettivamente, nel momento in cui sorge l'obbligazione finanziaria attiva (accertamento) e passiva (impegno); in termini di cassa, le entrate e le spese sono registrate nella fase dell'adempimento dell'obbligazione (riscossione per le entrate e pagamento per le uscite) che si manifesta con l'effettivo movimento di cassa, prescindendo dal momento in cui è sorto il diritto a riscuotere o l'impegno a pagare. Le quantificazioni indicate nel bilancio per le entrate di competenza (accertamenti) e di cassa (incassi) rappresentano una previsione che può essere superata nel corso della gestione, mentre le autorizzazioni di spesa di competenza (stanziamenti) e di cassa (autorizzazioni di cassa) costituiscono il limite massimo entro il quale le Amministrazioni possono assumere impegni ed effettuare pagamenti nei confronti di altri soggetti, pubblici o privati.

La predisposizione del bilancio prende avvio con la pubblicazione della circolare del Ministro dell'economia e delle finanze (negli ultimi anni, del Ragioniere generale dello Stato) in cui sono fornite le istruzioni alle amministrazioni sui criteri di redazione delle proposte di previsione di entrata e di spesa, in termini di competenza e di cassa. Il progetto di bilancio viene impostato secondo il criterio della "legislazione vigente", avendo come base i dati della gestione in corso e quelli del corrispondente bilancio triennale.

Le amministrazioni avanzano le proposte di quantificazione degli importi degli stanziamenti da iscrivere in bilancio sulla base di quanto previsto nelle autorizzazioni legislative o tenendo conto di meccanismi e/o parametri stabiliti dalla normativa. Gli stanziamenti relativi a risorse la cui quantificazione non è connessa direttamente o indirettamente a disposizioni di legge vengono calcolati applicando i criteri e le indicazioni forniti nella stessa circolare ministeriale, in modo da mantenere la continuità della prestazione dei servizi offerti.

Raccolte e verificate le proposte avanzate dalle amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze presenta entro il 30 settembre il progetto di bilancio a legislazione vigente che, approvato dal Consiglio dei ministri, viene sottoposto alle Camere. Le modifiche e le integrazioni alla legislazione vigente, introdotte con la legge finanziaria, vengono recepite nel bilancio con apposite note di variazioni al Disegno di legge di bilancio. Il processo di approvazione si conclude entro il 31 dicembre, per permettere l'avvio della gestione finanziaria a partire dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Nel corso dell'esercizio modifiche alle previsioni iniziali di bilancio iniziale possono essere disposte con provvedimenti legislativi o attraverso atti amministrativi.

Le modifiche di natura legislativa si introducono con la legge di assestamento presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento entro la fine di giugno. Il provvedimento di assestamento viene predisposto con lo scopo di aggiornare le previsioni contenute nel bilancio di inizio anno e presenta gli stessi limiti contenutistici del bilancio di previsione, cioè l'impossibilità di innovare la legislazione vigente. Le entrate vengono aggiornate in base alle nuove previsioni di gettito e all'attività di accertamento, le spese non determinate per legge sono adeguate in relazione alle esigenze emerse nel corso di gestione. Gli stanziamenti delle autorizzazioni di cassa sono adeguati per tener conto dell'ammontare dei residui attivi e passivi accertati con il rendiconto dell'esercizio precedente.

Le modifiche agli stanziamenti iniziali mediante "atti amministrativi" sono apportate con decreti a firma del Ministro dell'economia e delle finanze o del Ministro competente. Detti provvedimenti per la maggior parte dei casi non determinano effetti sui saldi del bilancio, in quanto prevedono o lo spostamento di risorse tra capitoli di spesa oppure modifiche della stessa entità sia delle entrate che delle spese. Una variazione amministrativa a carattere compensativo si rende, ad esempio, necessaria per l'iscrizione in bilancio degli effetti finanziari associati a innovazioni legislative approvate in corso d'esercizio, sia quando queste ultime trovano copertura con la modifica della legislazione pre-vigente, sia quando si prevede il ricorso all'utilizzo di risorse accantonate nei fondi speciali (Tabella A e B della legge finanziaria). Sono a carattere compensativo anche i prelievi dai fondi di riserva per il finanziamento delle spese obbligatorie e d'ordine, delle spese impreviste, per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa, nonché per l'utilizzo del fondo per la riscrittura dei residui passivi perenti. I decreti relativi alla riassegnazione a voci di spesa, di entrate affluite entro il mese di ottobre sono a carattere compensativo sui saldi di bilancio, mentre non lo sono le riassegnazioni di somme versate in entrata negli ultimi due mesi dell'anno precedente. Allo stesso modo le integrazioni alle dotazioni di cassa in corrispondenza del trasporto di titoli di spesa rimasti non pagati alla chiusura dell'esercizio precedente costituiscono modifiche del bilancio di natura non compensativa.

La gestione del bilancio si chiude il 31 dicembre. Il Rendiconto generale dello Stato predisposto dalla Ragioneria è il documento contabile nel quale vengono riassunti e dimostrati i risultati di tutte le operazioni compiute nel corso dell'esercizio. Viene inviato alla Corte dei Conti entro il 31 maggio dell'anno successivo per il giudizio di purificazione e successivamente trasmesso alle Camere per l'approvazione.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli stanziamenti iniziali assunti dallo Stato nel 2009 classificati per voce economica [Tavola 2.2], si osserva che circa il 65 per cento del totale della spesa è composto da uscite di parte corrente [Titolo I], il 7 per cento da spese in conto capitale [Titolo II] e il restante 29 per cento da spese sostenute per il rimborso dei prestiti [Titolo III]²⁴.

Tavola 2.2 - Bilancio dello Stato: stanziamenti iniziali per titolo e categoria economica. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TITOLO I - SPESE CORRENTI	391.567,3	409.785,3	422.798,5	428.154,4	445.309,1	468.491,2	486.759,2
Redditi da lavoro dipendente	75.327,9	78.525,5	81.074,6	83.570,8	84.869,7	89.176,0	91.370,9
Consumi intermedi	10.604,3	12.618,4	11.362,3	9.645,2	9.903,9	10.018,9	7.709,7
Imposte pagate sulla produzione	3.886,6	4.030,9	4.297,9	4.398,5	4.574,6	4.532,9	4.864,7
Trasferimenti correnti ad amm.i pubbliche	153.339,4	163.917,6	173.059,0	180.019,0	188.305,5	199.364,2	213.259,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istit. sociali priv.	2.691,7	3.726,7	3.912,7	4.642,3	3.916,0	4.212,9	3.922,8
Trasferimenti correnti a imprese	4.396,2	5.298,6	5.390,9	4.513,2	5.726,8	4.323,2	3.304,9
Trasferimenti correnti a estero	1.503,9	1.558,0	1.570,4	1.487,0	1.758,2	1.931,5	1.492,8
Risorse proprie UE	13.850,0	14.750,0	15.700,0	15.850,0	17.400,0	15.800,0	17.000,0
Interessi passivi e redditi da capitale	78.631,4	74.897,5	71.270,0	71.399,5	74.050,1	78.525,6	81.320,1
Poste correttive e compensative	35.627,3	39.280,9	44.186,3	44.520,3	45.729,3	50.229,7	54.027,9
Ammortamenti	781,8	794,6	833,3	839,9	841,3	847,2	889,9
Altre uscite correnti	10.926,9	10.386,6	10.141,2	7.268,7	8.233,6	9.529,1	7.595,7
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	54.226,0	43.041,2	42.950,8	34.261,8	49.418,9	64.134,4	50.588,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.778,0	5.923,9	5.461,8	3.510,3	5.745,5	6.798,7	4.868,0
Contributi agli investimenti	17.636,8	16.932,4	15.369,7	12.193,9	17.572,5	24.477,1	20.491,4
Contributi agli investimenti ad imprese	7.252,1	6.834,6	6.627,6	6.389,0	7.988,0	9.970,4	10.563,8
Contributi agli investimenti a famiglie e istit. sociali priv.	22,4	38,0	34,7	34,2	90,8	119,5	95,6
Contributi agli investimenti a estero	208,2	187,2	192,8	215,2	202,9	215,4	204,5
Altri trasferimenti in conto capitale	16.032,1	8.495,8	10.171,8	11.509,5	17.449,3	13.033,3	14.015,5
Acquisizioni di attività finanziarie	6.296,5	4.629,5	5.092,3	409,6	369,9	9.519,9	349,9
TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	224.192,3	201.659,3	179.611,5	188.924,8	189.098,6	198.212,5	215.245,5
Rimborso passività finanziarie	224.192,3	201.659,3	179.611,5	188.924,8	189.098,6	198.212,5	215.245,5
SPESA COMPLESSIVA	669.985,6	654.485,8	645.360,9	651.341,0	683.826,6	730.838,1	752.593,3
- Variazioni percentuali		-2,3	-1,4	0,9	5,0	6,9	3,0
SPESA PRIMARIA (al netto del rimborso delle passività finanziarie e degli interessi passivi)	367.161,9	377.929,0	394.479,4	391.016,7	420.677,8	454.100,0	456.027,7
- Variazioni percentuali		2,9	4,4	-0,9	7,6	7,9	0,4

Il bilancio di previsione dello Stato è classificato in base alla struttura per Missioni e Programmi introdotta nel 2008 con l'obiettivo di evidenziare le funzioni principali dello Stato e di rendere diretto il legame tra risorse stanziare e azioni perseguite. La nuova struttura del bilancio, pur mantenendo come riferimento i centri di responsabilità amministrativa per l'aspetto organizzativo e le unità previsionali di base o macro-aggregati per quello gestionale e contabile, intende rafforzare il ruolo del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse pubbliche e consentire una gestione del bilancio più flessibile e

²⁴ In termini di impegni si può osservare nel 2008 un composizione leggermente più favorevole alla parte in conto capitale (9 per cento) e meno al rimborso dei prestiti (26 per cento). Rispetto al 2003, è cresciuta la quota di spese correnti (+1 per cento) ed è scesa quella del Titolo III, mentre è rimasta sostanzialmente invariata l'incidenza delle uscite in conto capitale (all'8,8 per cento). Tra le spese correnti, i redditi da lavoro dipendente sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 3,2 per cento, mentre i consumi intermedi, interessati nel periodo da ripetuti interventi di contenimento, si sono ridotti del 3,6 per cento in media d'anno. Tra le uscite in conto capitale, gli investimenti fissi lordi sono aumentati in media del 7,7 per cento l'anno, fino a raggiungere i 7 miliardi nel 2008.

orientata ai risultati²⁵. Le Missioni esprimono infatti le funzioni principali perseguite con la spesa pubblica, indipendentemente dall'azione politica contingente e con un respiro di lungo periodo; i Programmi dovrebbero rappresentare aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle proprie finalità istituzionali. Il bilancio dello Stato è attualmente articolato in trentaquattro Missioni²⁶. Tra il 2008 e 2009, il numero dei Programmi si è invece ridotto da 168 a 165, riflettendo in parte la riorganizzazione della struttura del Governo intervenuta nel corso del 2008²⁷ e, in parte, alcuni affinamenti nella classificazione.

Dalla lettura della Tavola 2.3 si può notare che il 78 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2009 fa riferimento a cinque Missioni delle trentaquattro in cui è articolato il bilancio. Si tratta della Missione *Debito pubblico*, al cui interno sono contabilizzati gli oneri per il rimborso dei titoli del debito statale e per interessi passivi, della Missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, finalizzata al finanziamento delle autonomie decentrate, della Missione *Politiche previdenziali*, che comprende i trasferimenti agli enti di previdenza per il concorso dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro. A queste si aggiungono le Missioni *Politiche economiche-finanziarie e di bilancio* e *Istruzione scolastica*, quest'ultima costituita in gran parte da spesa per redditi da lavoro dipendente del comparto scuola.

Altrettanto polarizzata risulta l'articolazione della spesa per Ministeri. Circa i due terzi della spesa complessiva si riferiscono alle attività svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) che a sua volta comprende quasi l'intero importo delle risorse destinate al rimborso del debito e una parte rilevante dei trasferimenti corrisposti ad altri soggetti, ministeri e enti pubblici, per il perseguimento delle rispettive finalità. Seguono, in ordine di risorse stanziate, il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Dal punto di vista finanziario convivono Missioni molto ampie a fronte di Missioni di minore entità.. Alcune Missioni, anche tra quelle che non si riferiscono a servizi di carattere generale, come quelle *Servizi istituzionali* e *Fondi da ripartire*, sono attribuite alle competenze di più Ministeri; tra queste ad esempio le Missioni *Ordine pubblico e sicurezza*, *Soccorso civile*, *Ricerca e innovazione*. A livello inferiore, anche i Programmi risultano poco omogenei (alcuni comprendono competenze molto ampie, altri competenze molto ristrette) e attribuiti in maniera trasversale; ciò richiede complesse forme di coordinamento tra i Ministeri che potrebbero essere superate attraverso l'affidamento, di norma, ad un responsabile di Programma unico. Un primo intervento di razionalizzazione è stato operato con la Legge di bilancio per il 2009²⁸. Nella stessa direzione muovono le disposizioni del disegno di legge in materia di contabilità e finanza pubblica attualmente all'esame del Parlamento; tali norme dispongono una verifica dei Programmi di spesa, con eventuali soppressioni e accorpamenti, nonché la revisione dell'attribuzione tra i ministeri dei Programmi e delle risorse, in coerenza con le funzioni istituzionali da essi svolte. È inoltre previsto che la realizzazione dei Programmi di spesa sia affidata, di norma, ad un unico responsabile.

²⁵ Nel Libro verde sulla spesa pubblica (2007) si afferma, infatti, che è "...ormai maturo il passaggio da un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sul dettaglio minuzioso delle modalità di impiego dei fondi assegnati ai centri di spesa (input), ad uno che verifichi soprattutto i risultati conseguiti (outcome) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziate. Un sistema che lasci quindi più ampia flessibilità ai centri decisionali riguardo all'utilizzo delle risorse, ma che li chiami al contempo ad una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato".

²⁶ Le Missioni possono essere affidate alla responsabilità di diversi ministeri (interministeriali); è ad esempio il caso delle due Missioni *Servizi istituzionali e generali* e *Fondi da ripartire* trasversali, presenti in tutti i ministeri.

²⁷ Decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008, recante "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre, n. 244" convertito con la L. n. 121 del 14 luglio 2008.

²⁸ Per un resoconto delle modifiche apportate alla originaria classificazione introdotta nel 2008, si veda RGS, "Il Bilancio in breve 2009" *Note Brevi*, (2009), disponibile sul sito (cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/II-Bilanci/2009/Bilancio-in-breve-2009.pdf>) e RGS, "Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato", *Documenti di bilancio*, (2009) (cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-f/2009/Missioni-e/Missioni-e-programmi-delle-amministrazioni-centrali-dello-Stato---Anno-2009.pdf>).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.3 - Bilancio dello Stato: stanziamenti iniziali per Missioni e Ministeri. Anno 2009. Milioni di euro.

MISSIONI	MINISTERI												Totale
	Min. economia e finanze	Min. svil. economico	Min. lavoro, salute e pol. sociali	Min. giustizia	Min. affari esteri	Min. istruz. univ. e ricerca	Min. interno	Min. ambiente	Min. infrastr. e trasporti	Min. difesa	Min. pol. agricole e forestali	Min. beni e attivita' culturali	
Organi costituzionali	3.058,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.058,2
Amm. Gen. e supporto rappr. gen.Governo	-	-	-	-	-	-	423,7	-	-	-	-	-	423,7
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	94.404,9	-	-	-	-	-	16.651,7	-	-	-	-	-	111.056,5
L'Italia in Europa e nel mondo	24.381,8	-	-	-	1.795,2	120,2	-	-	-	-	-	-	26.297,2
Difesa e sicurezza del territorio	1.000,0	-	-	-	-	-	-	-	-	18.244,3	-	-	19.244,3
Giustizia	-	-	-	7.308,2	-	-	-	-	-	-	-	-	7.308,2
Ordine pubblico e sicurezza	2.022,3	-	-	-	-	-	7.790,7	-	653,6	-	172,4	-	10.639,1
Soccorso civile	1.627,2	-	-	-	-	-	1.736,9	-	-	-	140,8	-	3.504,9
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	178,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	825,5	-	1.003,7
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	47,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,7
Competitivita' e sviluppo delle imprese	1.777,8	2.911,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.689,6
Regolazione dei mercati	-	30,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,8
Diritto alla mobilita'	6.956,3	-	-	-	-	-	-	-	3.060,4	-	-	-	10.016,7
Infrastrutture pubbliche e logistica	1.182,2	-	-	-	-	-	-	-	2.458,1	-	-	-	3.640,3
Comunicazioni	817,0	212,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.029,8
Commercio internaz.ed internaz. sistema prod.	-	204,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	204,4
Ricerca e innovazione	176,2	184,1	516,9	-	-	2.445,9	-	113,8	16,8	51,6	-	107,7	3.613,0
Svil. sostenibile e tutela territorio e ambiente	135,8	1,5	-	-	-	-	-	1.102,9	-	-	203,1	-	1.442,3
Casa e assetto urbanistico	80,8	-	-	-	-	-	-	-	809,1	-	-	-	889,9
Tutela della salute	-	-	840,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	840,7
Tutela e valoriz. beni e attivita' culturali e paesag.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.393,7	1.393,7
Istruzione scolastica	119,7	-	-	-	-	43.896,6	-	-	-	-	-	-	44.016,3
Istruzione universitaria	-	-	-	-	-	8.553,1	-	-	-	-	-	-	8.553,1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	5.981,9	-	19.390,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.372,5
Politiche previdenziali	16.743,1	-	57.253,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	73.996,1
Politiche per il lavoro	7,3	-	2.926,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.934,0
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.074,8	-	1,7	-	-	-	339,7	-	-	-	-	-	1.416,2
Sviluppo e riequilibrio territoriale	-	6.139,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.139,4
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	66.253,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	66.253,8
Giovani e sport	828,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	828,2
Turismo	76,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76,4
Servizi istituz. e generali amm. pubbliche	1.139,2	46,5	415,9	30,3	229,8	80,6	131,3	21,8	104,9	73,1	16,3	34,0	2.323,7
Fondi da ripartire	10.504,2	83,4	59,6	222,2	20,1	376,5	169,3	26,7	78,6	1.925,2	116,6	167,4	13.749,9
Debito pubblico	296.542,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,8	296.558,1
Spesa complessiva	537.069,6	9.862,4	81.404,9	7.560,7	2.045,1	55.472,9	27.243,2	1.265,2	7.181,6	20.294,3	1.474,7	1.718,6	752.593,3

Le Amministrazioni centrali dello Stato incidono in via amministrativa solo su una parte delle spese del bilancio; sulla parte restante esercitano una funzione di indirizzo e di monitoraggio, ma non di gestione diretta. Nel caso in cui lo Stato trasferisce a Regioni e Enti Locali risorse necessarie a finanziare le attività dirette allo svolgimento delle funzioni di loro competenza, a meno di una riconsiderazione dei livelli (essenziali) dei servizi richiesti a questi enti, lo Stato svolge un ruolo di mero intermediario tra le risorse acquisite con la fiscalità generale e le spese degli enti decentrati. La spesa per le attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato, ovvero quelle sostenute per il funzionamento e per gli interventi realizzati direttamente dall'amministrazione nonché per le risorse che esse erogano al settore privato senza il tramite di altre amministrazioni pubbliche²⁹, si può stimare - in termini di impegni - pari a circa 144 miliardi di euro nel 2008. Si tratta dunque di 20 per cento della spesa complessiva e 32 per cento della spesa primaria [Tavola 2.4].

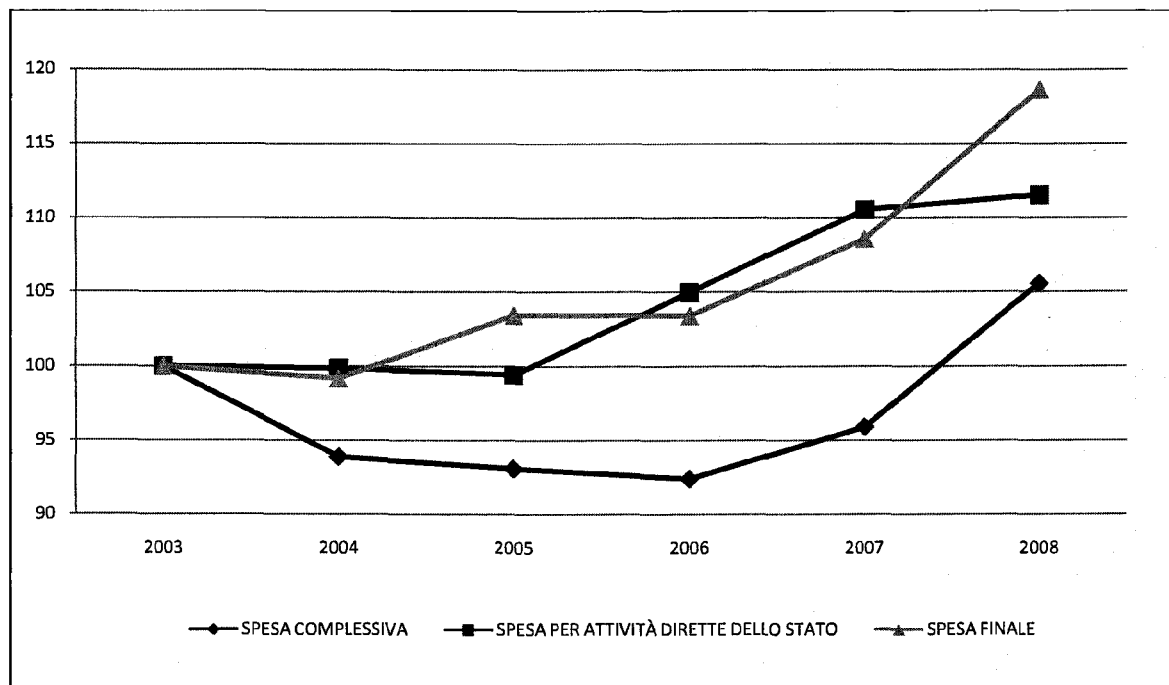
²⁹ Questo aggregato è ottenuto escludendo dalla spesa complessiva le voci: Trasferimenti correnti alle AP; Risorse proprie UE; Interessi passivi e redditi da capitale; Poste correttive e compensative; Ammortamenti; Contributi agli investimenti ad AP; Altri trasferimenti in conto capitale ad AP; Acquisizioni di attività finanziarie; Rimborso di passività finanziarie. Una valutazione più stringente, richiamata nel testo e nelle tavole, considera tale aggregato al netto dei fondi di riserva e speciali, ma al lordo dei fondi di riserva istituiti ai sensi della L. 468/78 e di altri fondi da ripartire che presentano simili caratteristiche.

Tavola 2.4 - Spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato: stanziamenti iniziali, definitivi, impegni e pagamenti. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Valori assoluti in milioni di euro							
Stanziamenti iniziali di competenza	136.361,7	135.732,6	136.348,6	133.624,5	148.465,9	151.783,2	148.344,7
Stanziamenti definitivi di competenza	135.619,5	133.771,8	134.306,4	136.660,5	151.289,7	152.554,1	
Impegni definitivi a rendiconto	129.787,8	129.633,7	129.083,0	136.263,5	143.475,4	144.764,9	
Pagamento totale	126.121,7	122.866,0	121.107,3	130.599,7	132.397,6	138.590,4	
Residui al 31/12	45.324,0	46.716,1	48.949,6	46.784,0	41.244,3	40.126,2	
Incidenza percentuale sulla spesa complessiva							
Stanziamenti iniziali di competenza	20,4	20,7	21,1	20,5	21,7	20,8	19,7
Stanziamenti definitivi di competenza	18,8	18,9	19,5	20,4	21,5	20,4	
Impegni definitivi a rendiconto	19,0	20,2	20,3	21,6	21,9	20,1	
Pagamento totale	18,3	19,7	19,3	21,1	20,6	19,5	
Residui al 31/12	39,4	38,5	41,1	38,7	44,7	44,6	
Incidenza percentuale sulla spesa primaria (al netto del rimborso delle passività finanziarie e degli interessi passivi)							
Stanziamenti iniziali di competenza	37,1	35,9	34,6	34,2	35,3	33,4	32,5
Stanziamenti definitivi di competenza	34,8	33,7	32,8	33,9	34,7	32,6	
Impegni definitivi a rendiconto	34,1	33,5	32,5	34,4	34,0	31,8	
Pagamento totale	32,8	32,3	31,7	33,5	32,5	31,2	
Residui al 31/12	39,8	41,8	42,5	42,2	46,8	45,0	
Variazioni percentuali							
Stanziamenti iniziali di competenza		-0,5	0,5	-2,0	11,1	2,2	-2,3
Stanziamenti definitivi di competenza		-1,4	0,4	1,8	10,7	0,8	
Impegni definitivi a rendiconto		-0,1	-0,4	5,6	5,3	0,9	
Pagamento totale		-2,6	-1,4	7,8	1,4	4,7	
Residui al 31/12		3,1	4,8	-4,4	-11,8	-2,7	

La dinamica di questo aggregato di spesa e il suo confronto con la spesa finale (spese correnti e in conto capitale) e con la spesa complessiva (comprensiva anche dei rimborsi di passività finanziarie) sono illustrati nel Grafico 2.1, che riporta la variazione degli impegni rispetto al 2003. La spesa per le attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato registra un incremento pari a circa l'11,5 per cento nell'intero periodo in esame, in particolare per effetto della dinamica degli impegni sui redditi da lavoro dipendente, parzialmente compensata da quella dei consumi intermedi e dei trasferimenti correnti alle imprese. La spesa finale dello Stato presenta un profilo molto simile a quello della spesa per le attività dirette delle Amministrazioni centrali, con l'eccezione del 2008, quando la dinamica degli impegni sui trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche e sugli interessi passivi imprime un'accelerazione alla crescita dell'aggregato che raggiunge complessivamente il 19 per cento nel periodo 2003-2008. La spesa complessiva presenta nel periodo una crescita complessiva del 5,5 per cento, inferiore a quella degli altri aggregati esaminati, e un diverso profilo. L'andamento è spiegato dagli impegni sul rimborso delle passività finanziarie, in calo dal 2004 al 2006 e in aumento nel 2007 e nel 2008.

Grafico 2.1 - Evoluzione della spesa del bilancio dello Stato: impegni. Numero indice 2003=100.



2.2 - Dagli stanziamenti iniziali a quelli definitivi

L'ammontare e l'allocatione delle risorse assegnate alle amministrazioni centrali dello Stato è definita ad inizio anno con il bilancio di previsione. Gli stanziamenti iniziali, così definiti, sono aggiornati nel corso dell'esercizio fino alla definizione degli stanziamenti definitivi. Come accennato nel , tali variazioni possono dipendere da diversi fattori: le variazioni disposte con l'assestamento, la riassegnazione delle entrate, l'attuazione di nuove leggi e la ripartizione dei fondi. Alcune di queste variazioni (la riassegnazione delle entrate e la ripartizione dei fondi) dipendono dalle procedure contabili di gestione del bilancio, altre (l'assestamento e le nuove leggi) da scelte adottate successivamente alla definizione del bilancio di previsione; alcuni fattori, inoltre, modificano il livello complessivo della spesa (la riassegnazione delle entrate, le nuove leggi e l'assestamento qualora le maggiori spese fossero compensate con maggiori entrate), altri ne determinano solo una ricomposizione (la ripartizione dei fondi e le altre variazioni compensative).

Nel triennio 2006-2008 gli stanziamenti definitivi relativi al complesso della spesa sono risultati, in ciascun anno, superiori a quelli iscritti nel bilancio di previsione all'inizio dell'esercizio finanziario [Tavola 2.5]. L'aumento degli stanziamenti di spesa si è attestato su valori compresi tra il 2,4 e il 2,9 per cento, soprattutto in considerazione di variazioni introdotte con atti amministrativi. Nel 2007, in particolare, l'aumento degli stanziamenti riferibile a questi provvedimenti è stato di quasi 20 miliardi di euro, a fronte di un assestamento di circa 165 milioni. Tale variazione è dovuta, in particolare, all'adozione del decreto legge n. 81/2007 e del decreto legge n. 159/2007, con cui è stato utilizzato parte del miglioramento dei conti pubblici (connesso a maggiori entrate) - osservato rispetto alle previsioni formulate all'inizio dello stesso anno - per la copertura di interventi destinati al sostegno del reddito delle famiglie (incremento delle pensioni più basse e bonus per i contribuenti incapienti), al potenziamento della rete infrastrutturale, nonché della ricerca e della tutela ambientale.

Tavola 2.5 - Spesa complessiva dello Stato: stanziamenti iniziali e definitivi. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

	2006	2007	2008
Stanziamenti iniziali	651.341,0	683.826,6	730.838,1
Assestamento (a)	7.754,4	164,9	7.390,2
Atti amministrativi (b)	9.410,5	19.742,2	10.287,2
Variazioni definitive (a)+(b)	17.164,9	19.907,1	17.677,5
<i>in percentuale degli stanziamenti iniziali</i>	2,6	2,9	2,4
Stanziamenti definitivi	668.505,9	703.733,7	748.515,6

La differenza tra stanziamenti iniziali e definitivi è più elevata per le spese connesse ad attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato. L'aumento degli stanziamenti definitivi è più elevato per le spese per attività dirette dello Amministrazioni centrali dello Stato; ma cambia la composizione delle singole poste: contribuiscono in misura maggiore le variazioni introdotte con l'assestamento, ad eccezione del 2007, quando, per le motivazioni già illustrate, risulta ancora determinante l'effetto degli atti amministrativi.

Tavola 2.6 - Spesa per attività dirette dello Stato: stanziamenti iniziali e definitivi. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

	2006	2007	2008
Stanziamenti iniziali	128.896,6	135.616,0	146.563,4
Assestamento (a)	3.291,8	1.231,0	2.747,6
Atti amministrativi (b)	2.778,0	12.977,0	1.966,0
Variazioni definitive (a)+(b)	6.069,8	14.208,0	4.713,6
<i>in percentuale degli stanziamenti iniziali</i>	4,7	10,5	3,2
Stanziamenti definitivi	134.966,4	149.824,0	151.276,9

La Tavola 2.7 articola l'incremento degli stanziamenti per categoria economica in ciascuno degli anni 2006-2008. Gli incrementi più rilevanti interessano i consumi intermedi, i trasferimenti correnti e in conto capitale erogati a famiglie e imprese, i trasferimenti al settore estero e gli investimenti fissi lordi. Per queste voci la variazione risente in larga parte delle modifiche introdotte con gli atti amministrativi che riflettono, in parte, la ripartizione dei fondi disposta nel corso dell'esercizio. Allo stesso meccanismo è imputabile una parte della riduzione delle dotazioni relative alle categorie economiche "Altre uscite correnti" e "Altri trasferimenti in conto capitale".

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.7 - Bilancio dello Stato: stanziamenti iniziali, definitivi e variazioni. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

Anno	TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Stanziamenti iniziali (a)	Assestamento	Atti amministrativi	Stanziamenti definitivi (b)	Scostamento percentuale (b-a) / (a)
2006	TITOLO I - SPESE CORRENTI	428.154,4	6.992,2	4.411,1	439.557,8	2,7
	Redditi da lavoro dipendente	83.570,8	1.417,0	654,6	85.642,3	2,5
	Consumi intermedi	9.645,2	710,3	2.237,0	12.592,5	30,6
	Trasferimenti correnti ad AP	180.019,0	1.988,5	1.931,6	183.939,1	2,2
	Altri trasferimenti correnti	10.642,6	88,6	666,9	11.398,1	7,1
	Risorse proprie UE	15.850,0	0,0	0,0	15.850,0	0,0
	Interessi passivi e redditi da capitale	71.399,5	554,1	3.740,1	75.693,7	6,0
	Poste correttive e compensative	44.520,3	2.179,2	50,2	46.749,7	5,0
	Altre uscite correnti	12.507,1	54,6	-4.869,3	7.692,3	-38,5
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	34.261,8	896,6	4.665,6	39.823,9	16,2
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.510,3	-12,3	697,8	4.195,7	19,5
	Contributi agli investimenti ad AP	12.193,9	-136,2	2.759,4	14.817,1	21,5
	Altri contributi agli investimenti	6.638,4	239,2	3.874,4	10.752,0	62,0
	Altri trasferimenti in conto capitale	11.509,5	805,9	-3.124,6	9.190,8	-20,1
	Acquisizioni di attivita' finanziarie	409,6	0,0	458,7	868,3	112,0
	TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA'	188.924,8	-134,4	333,8	189.124,2	0,1
	Rimborso passivita' finanziarie	188.924,8	-134,4	333,8	189.124,2	0,1
	SPESA COMPLESSIVA	651.341,0	7.754,4	9.410,5	668.505,9	2,6
	2007	TITOLO I - SPESE CORRENTI	445.309,1	1.394,5	11.063,0	457.766,6
Redditi da lavoro dipendente		84.869,7	284,9	2.289,8	87.444,5	3,0
Consumi intermedi		9.903,9	545,3	1.551,3	12.000,4	21,2
Trasferimenti correnti ad AP		188.305,5	1.643,3	6.878,2	196.826,9	4,5
Altri trasferimenti correnti		11.401,0	218,2	4.006,2	15.625,4	37,1
Risorse proprie UE		17.400,0	-1.300,0	-20,0	16.080,0	-7,6
Interessi passivi e redditi da capitale		74.050,1	1.365,0	1.122,8	76.538,0	3,4
Poste correttive e compensative		45.729,3	-1.302,5	55,0	44.481,8	-2,7
Altre uscite correnti		13.649,5	-59,8	-4.820,1	8.769,6	-35,8
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		49.418,9	175,4	5.179,2	54.773,5	10,8
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni		5.745,5	93,5	580,5	6.419,5	11,7
Contributi agli investimenti ad AP		17.572,5	-71,8	2.691,7	20.192,4	14,9
Altri contributi agli investimenti		8.281,7	133,8	3.469,7	11.885,2	43,5
Altri trasferimenti in conto capitale		17.449,3	19,9	-2.213,6	15.255,6	-12,6
Acquisizioni di attivita' finanziarie		369,9	0,0	650,8	1.020,7	175,9
TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA'		189.098,6	-1.405,0	3.500,0	191.193,6	1,1
Rimborso passivita' finanziarie		189.098,6	-1.405,0	3.500,0	191.193,6	1,1
SPESA COMPLESSIVA		683.826,6	164,9	19.742,2	703.733,7	2,9
2008		TITOLO I - SPESE CORRENTI	468.491,2	12.769,3	7.931,9	489.192,4
	Redditi da lavoro dipendente	89.176,0	1.728,7	649,2	91.553,8	2,7
	Consumi intermedi	10.018,9	388,4	2.098,2	12.505,4	24,8
	Trasferimenti correnti ad AP	199.364,2	5.396,5	6.357,2	211.118,0	5,9
	Altri trasferimenti correnti	10.467,6	378,9	1.554,8	12.401,2	18,5
	Risorse proprie UE	15.800,0	0,0	0,0	15.800,0	0,0
	Interessi passivi e redditi da capitale	78.525,6	5.093,6	1.837,0	85.456,2	8,8
	Poste correttive e compensative	50.229,7	-446,0	707,4	50.491,1	0,5
	Altre uscite correnti	14.909,2	229,3	-5.271,8	9.866,6	-33,8
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	64.134,4	1.645,9	-930,6	64.849,7	1,1
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.798,7	110,3	659,5	7.568,6	11,3
	Contributi agli investimenti ad AP	24.477,1	1.481,1	-501,5	25.456,8	4,0
	Altri contributi agli investimenti	10.305,3	39,0	982,6	11.326,9	9,9
	Altri trasferimenti in conto capitale	13.033,3	14,4	-2.273,2	10.774,5	-17,3
	Acquisizioni di attivita' finanziarie	9.519,9	1,0	202,0	9.722,9	2,1
	TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA'	198.212,5	-7.024,9	3.285,9	194.473,5	-1,9
	Rimborso passivita' finanziarie	198.212,5	-7.024,9	3.285,9	194.473,5	-1,9
	SPESA COMPLESSIVA	730.838,1	7.390,2	10.287,2	748.515,6	2,4

Per meglio illustrare la natura delle modifiche apportate in corso d'anno sono stati isolate le componenti di variazione degli stanziamenti. L'analisi è stata condotta sulla spesa complessiva del 2008.