

elementi di criticità. Sulle metodologie utilizzate e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in apposito volume allegato alla presente relazione.

La classificazione per missioni e programmi tende a migliorare l'allocazione delle risorse, inducendo maggiore efficienza nell'attività gestionale, grazie anche ai più ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle Amministrazioni. Va ripetuto, però, che la maggiore elasticità può funzionare, entro i limiti consentiti dalla legislazione di spesa, a condizione che i programmi siano costruiti in conformità a unità elementari omogenee e che vi sia riferibilità alle strutture amministrative gestionali.

Al di là dei segnalati profili, la leggibilità del bilancio continua ad essere attenuata da una classificazione economica che presenta, per talune categorie, aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata o errata imputazione secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Va notato, ancora, che dalla maggiore flessibilità del bilancio deriva, nelle aree di spesa manovrabili, un incremento considerevole delle variazioni di bilancio, strumento utile per favorire l'attività gestionale, ma talvolta sintomo di carente programmazione finanziaria, che rischia di mettere in crisi, oltre certi limiti, l'impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenze della spesa statale

Assumendo come punto di riferimento il 1997, esercizio in cui è terminata la prima fase del risanamento dei conti pubblici in vista dell'ingresso dell'Italia nell'area euro, appare utile osservare la dinamica della spesa statale nel periodo successivo.

A tale scopo, è esposta nella tavola 2 l'incidenza annuale sul Pil dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, partendo dal predetto anno base. La serie storica risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa, operanti dal 2000, stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio connesse con il processo di decentramento, nella prospettiva del federalismo fiscale. Va considerata, poi, la riduzione del prodotto interno lordo che ha fortemente segnato gli esiti degli esercizi 2009 e 2012.

Sul versante della competenza, l'incidenza della spesa complessiva (45,1 per cento), risulta in aumento rispetto al 2009, picco dei sei anni precedenti, e al 1997, di quasi un punto percentuale; nella gestione di cassa, si passa dal 40,7 di sedici anni fa al 44,8 per cento del prodotto.

La quota assorbita dalla spesa finale in termini di competenza (31,8 per cento) cala di oltre mezzo punto rispetto all'anno iniziale (32,4), mantenendosi su livelli nettamente superiori al minimo del 2006 (29,5), pur diminuendo rispetto al 2010. Identica risulta la quota in termini di cassa, al di sopra dell'anno iniziale.

Al suo interno, l'evoluzione, nella competenza, si mostra analoga per la spesa corrente (28,9 per cento, rispetto all'iniziale 29,3), quasi allineata al valore del 2000. Scende anche il peso del conto capitale (dal 3,1 al 2,9 per cento), di poco inferiore al quoziente dell'anno base, dopo il picco del 2001 (4 per cento). La spesa corrente si giova, peraltro, della netta flessione degli oneri per interessi, quasi dimezzati nel periodo, dal 9,6 al 5,2 per cento del Pil. Al netto di tale posta, la spesa corrente primaria accusa, invece, un incremento di ben 4 punti percentuali (dal 19,7 al 23,7), ma con un lieve decremento rispetto al 2011.

Sul lato della cassa, il peso della spesa corrente supera ancora quello dell'anno base (dal 26,9 al 28,6 per cento), mentre la quota di conto capitale passa dall'1,9 al 3 per cento. Ancora nettamente inferiore si mostra la spesa per interessi, anche se superiore al precedente esercizio (4,7 per cento), mentre gli oneri correnti diversi dagli interessi crescono di oltre sei punti, dal 17,3 al 23,4 per cento.

1.4. Le previsioni di bilancio

L'assestamento del bilancio ha determinato una lieve flessione degli stanziamenti di spesa finale al netto delle regolazioni, da 500.563 a 498.671 milioni, su cui hanno inciso minori spese correnti primarie per 2.419 milioni e maggiori spese in conto capitale per 2.380 milioni, oltre a minori interessi per 2.042 milioni.

A fine esercizio, le dotazioni definitive per spese finali ammontano a 517.734 milioni, con un incremento di 17.171 milioni rispetto alle previsioni iniziali (+3,4 per cento), incentrato soprattutto sul conto capitale (+10.360 milioni), ma anche sulla spesa corrente (+6.810); gli interessi evidenziano una lieve diminuzione, passando da 88.827 a 88.524 milioni. Diminuiscono anche le "poste correttive e compensative" (da 16.635 a 16.173 milioni). Lo scostamento tra dotazioni iniziali e finali finisce così per essere legato al normale utilizzo (4.881 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Gli stanziamenti in conto capitale segnano un incremento da 35.629 a 45.989 milioni, +29,1 per cento; restando comunque molto al di sotto del livello 2011 (48.813 milioni). La dinamica delle previsioni è sostanzialmente riconducibile, come negli anni precedenti, al complesso dei "contributi agli investimenti" (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 22.218 a 25.947 milioni; nel loro ambito, mostrano il maggior aumento quelli a "pubbliche Amministrazioni" (da 13.212 a 15.661 milioni) e a "estero" (da 661 a 956 milioni). Anche gli "investimenti fissi lordi" registrano un aumento, da 3.700 a 5.031 milioni, (+35,9 per cento).

Nelle previsioni definitive, le autorizzazioni di cassa superano di 20.919 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza, sia per la parte corrente, con autorizzazioni che passano da 479.213 a 484.041 milioni, in relazione, soprattutto, ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (da 225.266 a 230.456 milioni), ai "consumi intermedi" (da 8.242 a 11.496 milioni), ai "redditi da lavoro dipendente" (da 87.049 a 89.707 milioni) e alle "poste correttive" (da 16.173 a 17.582 milioni), mentre diminuiscono gli "interessi" (da 88.827 a 88.527 milioni); sia per il conto capitale (da 38.905 a 54.613 milioni), a causa, soprattutto, dei trasferimenti. In particolare, su tale categoria hanno inciso i contributi agli "investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (da 13.591 a 19.920 milioni) e "imprese" (da 9.372 a 10.995 milioni), gli "investimenti fissi lordi" (da 4.160 a 6.857 milioni) e le "acquisizioni di attività finanziarie" (da 448 a 8.427 milioni). Da notare che l'evoluzione della parte corrente risente, comunque, dell'utilizzo, per 11.365 milioni, dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII "altre uscite correnti".

Numerose variazioni alle dotazioni di cassa sono state eseguite, anche nel 2012, attraverso l'utilizzo parziale dell'apposito fondo di riserva (6.328 milioni su 12.000), la cui consistenza non ha registrato incrementi rispetto alle previsioni iniziali. Nella tavola 3 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per ministeri e categorie, mentre nella tavola 4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo, a partire dalla sua istituzione, avvenuta nel 1997. Le integrazioni hanno

interessato quasi tutte le categorie di spesa; il 39,6 per cento (2.509 milioni) ha riguardato trasferimenti, in prevalenza in conto capitale, per un ammontare di 1.536,4 milioni. La restante parte riguarda incrementi delle disponibilità per “acquisizioni di attività finanziarie” (20,2 milioni), “redditi da lavoro dipendente” (562,2 milioni), “consumi intermedi” (544,3 milioni), “investimenti fissi lordi” (1.363,4 milioni). Circa l’84 per cento del totale è concentrato su cinque Ministeri (economia e finanze, sviluppo economico, interno, infrastrutture e difesa).

1.5. Sintesi della gestione

Per rappresentare gli andamenti della gestione, l’analisi della spesa statale è affiancata dalla versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA. Il fenomeno delle regolazioni è in parte causato dall’intreccio fra gestioni di bilancio e tesoreria, che la stessa legge di riforma della contabilità pubblica ha indicato, in specifico criterio direttivo per l’esercizio della delega in materia di testo unico di contabilità, come tema di approfondimento in relazione all’esigenza di “riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato” (art. 50, comma 2, lett. b), della legge n. 196 del 2009 e s.m.i.). Tale impostazione è stata potenziata dalla legge “rinforzata” di attuazione del nuovo assetto costituzionale fondato sul pareggio strutturale della finanza pubblica¹.

Di seguito sono riportati gli importi di impegni e pagamenti e le percentuali che indicano le relative variazioni rispetto all’esercizio precedente. Quando viene evidenziato un solo importo, impegni e pagamenti coincidono. La tavola 5 espone i più significativi dati della gestione per operazioni finali, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie; i dati vengono poi rappresentati, al lordo e al netto delle regolazioni, mediante l’elaborazione di appositi grafici (tavola 6).

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2012, dal lato della spesa, è dovuto a regolazioni per 37.161 e 36.333 milioni. Influiscono sul dato complessivo le somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (6.158 milioni), che dal 2000 sono incluse tra i rimborsi di passività finanziarie. Le partite regolatorie per spese finali ammontano a 36.320 e 35.521 milioni (29.146 e 28.133 milioni nel 2011), concentrate nella parte corrente; si riferiscono, in misura preponderante, alle “poste correttive e compensative” (22.326 e 21.574 milioni), settore di spesa in cui più forte è l’interdipendenza fra bilancio e tesoreria. Analoghe considerazioni valgono per le poste ricomprese nei “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” (12.912 e 12.910 milioni); le residue partite ineriscono a debiti pregressi compresi nella categoria dei “consumi intermedi” (983 e 947 milioni). Nel conto capitale, le poste regolatorie sono riconducibili ai “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” a fronte del ripiano del conto sospeso, per anticipazioni di tesoreria e per sospesi Banca d’Italia.

Un confronto col precedente esercizio, nei dati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, evidenzia che le spese per operazioni finali segnano una ripresa dal lato degli impegni (497.841 milioni), che si conferma sul versante dei pagamenti (494.110 milioni). Su tale risultato influisce l’accrescimento degli impegni relativi alla parte

¹ Si riporta il comma 8 dell’art. 15 della legge n. 243 del 2012: “8. Con legge dello Stato e’ disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.”

corrente (453.030 milioni +2,2 per cento), cui si affianca l'aumento dello 0,9 per cento dei relativi pagamenti (447.364 milioni).

Al netto degli interessi, la spesa corrente primaria aumenta del 2,4 per cento sulla competenza (da 398.572 a 407.965 milioni) e dello 0,8 per cento sulla cassa (da 397.951 a 401.327 milioni).

Registrano un aumento gli oneri per “interessi passivi” (81.385 e 81.557 milioni; +10,4 e +10,8 per cento), per l'effettivo andamento dei tassi sui titoli del debito pubblico. In diminuzione si mostrano gli impegni per “consumi intermedi” (10.539 milioni, -3,9 per cento), in linea con i corrispondenti pagamenti (10.704 milioni).

I trasferimenti correnti segnano un aumento in termini di competenza (244.480 milioni; +5,8 per cento), come i relativi pagamenti (238.340 milioni; +3,5 per cento): l'andamento è largamente attribuibile ai “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” (233.055 e 226.698 milioni; +5,6 e +3,3 per cento).

Prosegue il contenimento della spesa in conto capitale, soprattutto in termini di impegni (45.657 milioni; -5,8 per cento), ma anche, in minore misura, con riguardo ai pagamenti (47.558 milioni; -0,6 per cento). In flessione risultano gli “investimenti fissi lordi” (5.034 e 5.915 milioni; -11,6 e -7,2 per cento). In controtendenza risultano gli impegni (7.955 milioni; +47,5 per cento) per “acquisizioni di attività finanziarie”, come sul lato della cassa (7.381 milioni; -19,1 per cento).

L'evoluzione dei pagamenti è segnata da un generale incremento dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 7). L'utilizzo delle autorizzazioni di cassa a livello di spesa finale scende dal 92,7 al 92,1 per cento, per effetto dell'andamento della parte corrente (dal 93,6 al 92,7 per cento), mentre il conto capitale passa dall'85 all'85,8 per cento. Aumenta anche l'utilizzo degli stanziamenti di competenza per operazioni finali (dall'87,3 all'88,9 per cento), in buona parte per l'evoluzione del conto capitale (dal 62,4 al 68,8 per cento), con una ripresa sul versante corrente (dall'89,8 al 90,7 per cento). L'incremento dell'incidenza dei pagamenti si riflette sugli indici di smaltimento della massa spendibile, sostanzialmente riconducibile alla parte corrente (dall'84,8 all'85,3 per cento).

Il rilevante incremento delle economie totali di bilancio (78.423 milioni a fronte di 46.258 milioni del 2011, + 69,5 per cento) va riferito al rimborso di prestiti, passato da 11.091 milioni del 2011 a ben 34.076 milioni, livello del tutto anomalo, tenuto conto dell'ampia prevedibilità dell'onere. La stessa dinamica presentano le economie sulle operazioni finali: 44.347 milioni, rispetto ai 35.167 milioni del precedente esercizio, prevalentemente dovuta alla gestione di competenza.

I residui passivi complessivi diminuiscono passando da 93.149 a 74.029 milioni, di questi 73.347 sono relativi a operazioni finali (tavola 8). All'andamento discendente della parte corrente (da 57.584 a 46.059 milioni), si accompagna anche l'ulteriore discesa dei residui in conto capitale (da 35.380 a 27.289 milioni). A tale andamento concorrono i resti di vecchia formazione che passano da 43.099 a 31.868 milioni, e i nuovi residui che pur risultando superiori, mostrano una diminuzione (da 49.865 a 41.479 milioni). In tale ambito, i residui propri passano da 81.184 a 62.523 milioni, e quelli di stanziamento da 11.780 a 10.824 milioni.

2. Analisi economica

2.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi (tavola*9) riprendono a crescere sulla competenza (da 268.440 a 277.144 milioni; +3,2 per cento), per effetto della parte corrente (da 231.021 a 244.480 milioni), mentre il conto capitale accusa un cedimento (da 37.418 a 32.667; -12,7 per cento); anche sulla cassa si ha un incremento (da 265.522 a 272.601 milioni; +2,7 per cento). Per effetto dell'andamento gestionale e della flessione del prodotto interno nominale, aumenta il peso dei trasferimenti di competenza sul Pil (dal 17 al 17,7 per cento).

I “trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” sfiorano il 90 per cento del totale, aumentando sia termini di impegni (da 237.012 a 249.375 milioni; +5,2 per cento) che di pagamenti (da 237.668 a 245.959 milioni). Sul lato della competenza, l'incremento è dovuto sia alla parte corrente (da 220.795 a 233.055 milioni), che al conto capitale (da 16.217 a 16.320 milioni); i pagamenti mostrano un aumento sia nella parte corrente (da 219.524 a 226.698 milioni) che negli investimenti (da 18.144 a 19.262 milioni).

All'interno del comparto, “gli Enti territoriali” beneficiano ancora delle erogazioni più consistenti (128.310 e 124.721 milioni); la parte corrente si accresce in termini di competenza (da 118.367 a 121.806 milioni; +2,9 per cento) e si decrementa in termini di cassa (da 118.369 a 117.581 milioni; -0,7 per cento). Il conto capitale aumenta, sia per gli impegni che per i pagamenti. Aumentano gli impegni (da 97.345 a 102.980 milioni; +5,8 per cento) e i pagamenti a favore delle “Regioni” (da 97.395 a 99.551 milioni; +2,2 per cento), stazionarie si mostrano le assegnazioni alle Regioni a statuto ordinario, a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione; aumentano per la competenza le risorse destinate al Fondo sanitario nazionale (da 5.629 a 5.842 milioni), con una leggera flessione nella cassa (da 5.354 a 5.341). Il Fondo sanitario per minori entrate IRAP, invece, mostra un'importante flessione sia in competenza che in cassa (da 5.923 a 3.250; -45 per cento e da 5.748 a 3.248; -43,5 per cento). Omogeneo appare l'andamento del conto capitale, nel quale sia gli impegni (da 3.234 a 3.704 milioni; +14,5 per cento) che i pagamenti (da 3.803 a 4.250 milioni; +11,7 per cento) sono in aumento.

I “trasferimenti a Comuni e Province” (9.277 e 9.299 milioni) sono concentrati nella parte corrente (7.141 e 6.991 milioni) e si riferiscono sostanzialmente agli specifici fondi, ordinario, perequativo e consolidato. Rispetto allo scorso esercizio, il conto capitale (2.137 e 2.308 milioni; +18,8 e +13,9 per cento) è in aumento, a differenza della parte corrente (-12,7 per cento; -14,8 per cento).

Una differente evoluzione registrano i “trasferimenti agli Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali”, con impegni e pagamenti in flessione. Sull'evoluzione del comparto incide la parte corrente (7.682 e 7.800 milioni; -1,2 e -6,4 per cento), la cui voce di spesa prevalente è costituita dal fondo per il finanziamento ordinario delle università (7.513 e 7.963 milioni).

I “trasferimenti agli Enti di previdenza e assistenza sociale” espongono un incremento sia degli impegni (da 95.536 a 104.062 milioni; +8,9 per cento), che dei pagamenti (da 93.482 a 102.852 milioni; +10 per cento). L'evoluzione è concentrata nella parte corrente (102.409 e 100.189 milioni; +9,7 e +9,8 per cento), mentre il conto capitale indica un decremento degli impegni (1.653 milioni; -23,4 per cento) e dei pagamenti (2.663 milioni; -20,7 per cento). Per l'INPS, le voci più consistenti sono l'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni

previdenziali (16.285 milioni); le agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed oneri (9.884 e 9.089); il contributo per il disavanzo del Fondo pensioni per il personale FF.SS. (4.000 milioni); gli oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione (2.911 e 3.241 milioni); le anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (5.256 milioni); le pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi (3.393 milioni); la maggiorazione dei trattamenti minimi di pensione (761 milioni); la maggiorazione e importo aggiuntivo sulle pensioni dei soggetti disagiati (1.072 e 1.111 milioni); le pensioni liquidate nella gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (2.870 milioni); la rivalutazione delle pensioni ad altri oneri pensionistici (2.268 e 2.285 milioni); le pensioni per gli invalidi civili (17.000 e 17.255 milioni), ricomprese nell'aggregato superiore.

La partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della relativa disciplina registra un incremento (da 4.585 a 4.750 milioni), mentre la partecipazione all'onere per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (1.248 e 1.056 milioni) segna nei pagamenti una discreto accrescimento (+10,6) e un'invarianza nella competenza. Fra le altre somme più rilevanti trasferite all'INPS figurano i contributi per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato (4.000 milioni) e la confluenza dell'INPDAl nel fondo lavoratori dipendenti (1.207 milioni).

Nel conto capitale si rinvencono principalmente fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano in larga misura le risorse assegnate al fondo sociale per occupazione e formazione (24 milioni).

I "trasferimenti alle Amministrazioni centrali" (17.003 e 18.386 milioni; -2,6 e -5,1 per cento) sono sostanzialmente suddivisi in misura equa tra parte corrente (8.839 e 8.927, -2,3 e -9,6) e conto capitale (8.163 e 9.459, -2,8 e -0,3). Incide sull'andamento generale l'ulteriore contenimento dei trasferimenti a "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (6.642 e 7.825 milioni; -3,7 e -4,2 per cento). Nel conto capitale, si ritrovano le assegnazioni al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (5.524 milioni) e i contributi in conto impianti all'ANAS (60 e 823 milioni) nonché gli interventi in materia di formazione professionale cofinanziati dalla Comunità europea (103 milioni).

La voce "enti di ricerca" concerne principalmente il conferimento al fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (1.795 e 1.888 milioni). Nella parte corrente figurano le erogazioni all'ISTAT (454 milioni), all'Istituto superiore di sanità (91 milioni), al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (90 milioni).

L'aggregato "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (534 e 528 milioni) è in gran parte riconducibile alla parte corrente, col finanziamento del CONI (407 milioni).

Nei "trasferimenti alle Amministrazioni centrali", di parte corrente, sono comprese le erogazioni agli organi costituzionali (6.954 e 7.064 milioni), in notevole flessione. L'aggregato comprende, oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (1.780 milioni), anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali e ente pubblico economico "Agenzia del Demanio", le assegnazioni al Fondo per l'editoria, per il servizio civile nazionale, per il sostegno alla famiglia.

Prosegue l'incremento dei "trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private" (4.252 e 4.329 milioni; +6,2 e +2,4 per cento), in gran parte correnti; i flussi maggiori riguardano i contributi alle confessioni religiose (1.174 milioni), con quasi il

98 per cento alla CEI (1.148 milioni); gli Istituti di patronato ed assistenza (429 e 427 milioni); il 5 per mille IRPEF da assegnare agli enti per il volontariato, di promozione sociale e altre ONLUS. Diminuisce ulteriormente la spesa per pensioni e assegni di guerra (709 milioni).

Fra i restanti oneri figurano il rimborso delle spese per assistenza sanitaria all'estero (127 milioni); i servizi di accoglienza in favore di stranieri (147 e 138 milioni); gli indennizzi e le transazioni con i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e emoderivati (273 e 227 milioni); i risarcimenti per ingiusta detenzione (34 e 29 milioni); il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (130 milioni).

I “trasferimenti alle imprese” (14.667 e 14.367 milioni) accusano una leggera flessione solo sul fronte dei pagamenti, dovuta al conto capitale (9.004 e 8.586 milioni). Le erogazioni alle “imprese private” comprendono un'eterogenea serie di interventi, per i quali sarebbe necessaria una più articolata e trasparente rappresentazione dei relativi oneri. Esse riguardano gli interventi per il settore aeronautico (1.414 e 1.494 milioni); il fondo per la finanza d'impresa (193 milioni); il fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (116 e 296 milioni); l'acquisizione dei beni strumentali nelle aree svantaggiate (307 milioni); i contributi per l'ammortamento dei mutui per gli investimenti delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa (139 e 125 milioni); le assegnazioni al fondo per il settore autostradale (129 milioni); il fondo per la competitività e lo sviluppo (800 e 746 milioni); il fondo infrastrutture ferroviarie per opere di interesse strategico (441 milioni nella sola competenza).

I “trasferimenti a imprese pubbliche” (3.382 e 3.095 milioni) riguardano in gran parte le Ferrovie dello Stato S.p.A.: i contributi in conto impianti (1.532 e 1.072 milioni), gli interventi per l'alta velocità/alta capacità e per gli investimenti del gruppo (600 milioni). Rientrano nell'aggregato l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste Italiane S.p.A. (148 e 161 milioni); gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (435 e 587 milioni).

Nella parte corrente dei “trasferimenti alle imprese” (5.662 e 5.781 milioni) si nota l'incremento dei contributi alla produzione, da riferire soprattutto alle Ferrovie dello Stato S.p.A. (2.230 e 2.132 milioni); a sovvenzioni, contributi ed erogazioni alle società assuntrici di servizi marittimi (73 e 56 milioni); alle scuole paritarie (265 e 266 milioni); alle università non statali (87 milioni), ai contributi in c/interessi a favore di istituti, cooperative e comuni (102 e 104 milioni), alle somme da versare all'ENAV per servizi resi (282 e 351 milioni), alla restituzione degli oneri gravanti sugli autotrasportatori per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione (859 e 851 milioni), al fondo per il finanziamento di intervento a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne (196 milioni nella competenza).

La voce residuale “altri trasferimenti a imprese” (298 e 314 milioni) riguarda in gran parte i fondi per le vittime e per la prevenzione dell'usura; l'ammortamento dei mutui contratti dalle ferrovie in concessione e in gestione commissariale; le somme da versare alla RAI per l'esecuzione abbonamento canone concesse agli anziani a basso reddito, le somme da erogare a enti, fondazioni e altri organismi, gli oneri per capitale e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui contratti dalle aziende esercenti servizi e ferroviari ad impianti fissi in gestione commissariale governativa. Il 41 e 46 per cento della dotazione di questo aggregato riguarda il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dell'usura e reati di tipo mafioso (124 e 143 milioni).

I “trasferimenti all'estero” (2.584 e 2.392 milioni) riguardano per i due terzi la parte corrente (1.629 e 1.650 milioni); sono compresi i contributi obbligatori a organismi internazionali (494 e 491 milioni); la somma garanzia sul rimborso del prestito contratto con il FMI (100 milioni), gli accordi internazionali della Difesa (210 e 206 milioni); gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo (44 e 56 milioni). Sono contabilizzati qui anche i contributi per le popolazioni colpite dal sisma dell'aprile 2009 (260 milioni).

Il conto capitale (955 e 742 milioni) è interessato dagli oneri per la realizzazione in Libia di interventi infrastrutturali di base, previsti dal trattato di Bengasi (180 e 5 milioni), per l'esercizio di satelliti meteorologici-EUMETSAT (35 e 31 milioni), per la partecipazione al CERN e all'AIEA (119 e 120 milioni), per la cancellazione del debito dei paesi poveri e per gli indennizzi ai cittadini italiani per beni perduti in Libia.

Gli “altri trasferimenti in conto capitale” (6.266 e 5.554 milioni, -48,7 e -12,2) riguardano in gran parte le Amministrazioni pubbliche (2.438 e 3.377 milioni): i contributi alla Presidenza del Consiglio per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (799 e 1.065 milioni), per le ricorrenti emergenze naturali (672 e 844 milioni) e per investimenti nello sport (64 e 66 milioni); gli oneri per il sisma nella regione Abruzzo (30 milioni). Nel loro ambito, risaltano le spese per il ripiano dei debiti pregressi, in particolare le somme per i piani di rientro del debito sanitario (343 milioni per i soli pagamenti) nonché la reiscrizione di residui passivi perenti a titolo di concorso statale per il ripiano dei disavanzi del SSN- esercizi 2003 e precedenti (202 milioni); il fondo relativo agli investimenti del Dipartimento della protezione civile (391 e 444 milioni) e il fondo per la prevenzione del rischio sismico (196 milioni).

I “trasferimenti alle imprese” (77 e 86 milioni) concernono soprattutto le somme da erogare per la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione dopo gli agenti sismici del novembre 1980, febbraio 1981 e marzo 1982 (69 milioni).

Nella voce residuale “altri trasferimenti” (3.751 e 2.090 milioni) che rappresenta il 59,9 per cento e il 37,6 per cento dell'aggregato superiore sono compresi i residui di stanziamento sul fondo per lo sviluppo e la coesione (1.443 milioni di soli impegni) e le assegnazioni al fondo per le opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche (1.682 e 1.439 milioni) nonché le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spesa in c/capitale (590 e 608 milioni).

2.2. Altre spese correnti

Nell'ambito delle altre spese correnti, i “redditi da lavoro dipendente” mostrano una stabilità in termini di impegni (87.674 milioni) e un lieve decremento nei pagamenti (87.285 milioni, -2,9 per cento), prevalentemente per l'andamento delle retribuzioni lorde in denaro (58.730 e 58.248 milioni), composte soprattutto da stipendi (52.231 e 52.100 milioni) e compensi al personale (4.133 e 3.726 milioni), mentre diminuiscono gli oneri per il lavoro straordinario (1.370 e 1.419 milioni; -8,1 e 8,3 per cento). Gli oneri sul fondo unico di Amministrazione (968 e 985 milioni) e i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (26.990 e 27.070 milioni) mostrano una diminuzione, come le retribuzioni in natura (795 e 808 milioni), che includono buoni pasto, mense e vestiario. In lieve aumento i soli contributi figurativi (+0,9 e +0,4).

Gli oneri di personale contabilizzati in bilancio, comprendendo le “imposte sulla produzione” (4.678 e 4.702 milioni), ammontano complessivamente a 92.352 e 91.987

milioni, risultando per lo più stabili sulla competenza e segnando un incremento del 3 per cento sulla cassa.

Nella spesa per “consumi intermedi” (10.526 e 10.704 milioni; -3,9 e -0,5 per cento) sono contabilizzati altresì 983 e 947 milioni riguardanti il ripiano di debiti pregressi. I “consumi intermedi” sono sintetizzati nella tavola seguente:

categoria economica		Impegni Lordi (RGS)				(in milioni) Pagato totale (RGS)			
		2011	2012	scostamenti		2011	2012	scostamenti	
				valori assoluti	%			valori assoluti	%
01 ACQUISTO DI BENI									
01	BENI DI CONSUMO	956,53	1.982,15	1.025,62	107,22	1.125,96	1.916,91	790,95	70,25
02	PUBBLICAZIONI PERIODICHE	20,29	17,68	-2,60	-12,84	19,02	20,03	1,01	5,32
03	ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	211,83	224,50	12,67	5,98	284,17	293,93	9,75	3,43
Totale		1.188,65	2.224,34	1.035,68	87,13	1.429,15	2.230,87	801,72	56,10
02 ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI									
01	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	469,00	944,42	475,43	101,37	714,48	1.088,95	374,47	52,41
02	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.294,15	1.296,20	2,06	0,16	1.358,76	1.278,59	-80,17	-5,90
03	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	579,51	888,04	308,53	53,24	516,63	851,58	334,95	64,83
04	SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	33,99	42,75	8,76	25,76	30,01	45,92	15,92	53,04
05	CORSI DI FORMAZIONE	175,70	155,34	-20,36	-11,59	186,59	170,20	-16,38	-8,78
06	SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	196,92	93,67	-103,25	-52,43	161,65	95,50	-66,15	-40,92
07	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	52,90	48,17	-200,19	-8,93	62,91	54,35	-8,56	-13,61
08	COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	248,36	310,92	256,14	25,19	258,42	285,79	27,36	10,59
09	COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	54,78	153,58	49,02	180,36	157,12	158,54	1,43	0,91
10	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	104,56	79,36	-478,36	-24,10	110,32	74,85	-35,47	-32,15
11	AGGI DI RISCOSSIONE	557,72	518,13	-122,48	-7,10	442,78	459,61	16,82	3,80
12	COMMISSIONI SU TITOLI	640,61	673,72	324,30	5,17	640,42	672,97	32,56	5,08
13	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	349,43	320,46	-4.115,67	-8,29	345,80	316,12	-29,68	-8,58
14	ALTRI SERVIZI	4.436,13	2.656,55	2.535,48	-40,12	4.224,32	2.797,21	-1.427,11	-33,78
15	CANONI FIP	121,07	121,32	-9.193,50	0,21	121,73	123,09	1,36	1,12
Totale		9.314,82	8.302,64	-1.012,18	-10,87	9.331,93	8.473,29	-858,64	-9,20
03 ACQUISTO DI SERVIZI FIGURATIVI									
01	FITTI FIGURATIVI	0,08	0,00	-0,08	-100,00	0,08	0,00	-0,08	-100,00
Totale		0,08	0,00	-0,08	-100,00	0,08	0,00	-0,08	-100,00
Totale		10.503,56	10.526,97	23,42	0,22	10.761,17	10.704,15	-57,01	-0,53

Il finanziamento del bilancio UE incide per 16.492 milioni, con un decremento dell'1,8 per cento, per effetto dell'andamento della quota legata al prodotto nazionale lordo (14.407 milioni) e delle risorse proprie (2.085 milioni).

Riprende l'ascesa degli “interessi passivi e redditi da capitale” (81.385 e 81.557 milioni; +10,4 e +10,8 per cento), chiaro effetto del recente andamento dei mercati finanziari. La voce più importante è costituita dagli interessi su titoli a medio-lungo termine (71.516 e 71.781 milioni), mentre quelli sui titoli a breve si mostrano più contenuti (4.336 milioni), anche se in notevole aumento (+131,6). Il peso degli interessi passivi è parzialmente compensato anche nel 2012 dagli introiti per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico; pertanto, come si desume dalla tavola 10, l'effettivo onere a carico del bilancio (79.737 e 79.910 milioni) è inferiore dei dati della categoria IX.

In aumento la spesa “virtuale” della categoria XI “ammortamenti”, compensativa di una pari voce di entrata, per un importo di 299 milioni in termini di competenza e cassa. Come negli anni precedenti, risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

La categoria X “poste correttive e compensative” espone impegni per 42.571 e pagamenti per 42.864 milioni (-5,7 e -4,1 per cento), principalmente “restituzioni e rimborsi di imposte” (da 38.629 a 35.853 milioni sulla competenza e da 38.165 a 38.067 milioni sulla cassa; -7,2 e -5,5 per cento). Ne fanno parte le restituzioni e rimborsi di imposte indirette (25.146 e 25.215 milioni; -7,5 e -7,1 per cento) e dirette (10.707 e 10.851 milioni; -6,3 e -1,6 per cento).

Stabili si presentano gli oneri connessi alle “vincite e commissioni del lotto” (4.500 milioni) con un lieve incremento per la cassa (4.653 milioni). Le “altre poste correttive e compensative” (2.218 e 2.144 milioni) comprendono la quota sui canoni di abbonamento RAI (1.740 milioni).

La categoria XII “altre uscite correnti” (1.245 e 641 milioni) si riferisce al fondo da ripartire costituito dagli importi dei conti correnti e dei rapporti bancari dormienti (174 milioni), al fondo per assicurare gli interessi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini nel nord Africa (256 milioni sola nella competenza); al fondo corrispondente alla quota parte del 5 per mille del gettito IRE da utilizzare per il sostegno al volontariato, finanziamento per la ricerca scientifica, sanitaria e dell'università (395 milioni nella sola competenza). La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per “liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori”, nonché il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

2.3. Altre spese in conto capitale

La categoria XXI “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (5.034 e 5.916 milioni; -11,6 e -7,1 per cento) mostra un andamento flettente. Nella voce residuale “altri investimenti” (3.316 e 3.643 milioni) ci si riferisce a una serie eterogenea di interventi, operati dai Ministeri della difesa, beni culturali, interno, infrastrutture. Si pone, in proposito, l'esigenza di una diversa e più articolata classificazione per garantire una migliore trasparenza nell'allocazione e nell'utilizzo delle risorse in questione. Tra le altre più significative voci, si notano gli oneri per “fabbricati non residenziali” (425 e 731 milioni); per “Software e Hardware” (358 e 329 milioni); per “opere pubbliche” (261 e 347 milioni) e “fabbricati residenziali” (268 e 358 milioni).

La categoria XXXI “acquisizioni di attività finanziarie” (7.955 e 7.381 milioni) si riferisce a “titoli diversi dalle azioni” (6.864 milioni), inerente all'erogazione dei prestiti in favore della Grecia. Tra le altre componenti, hanno qualche rilievo le “concessioni di prestiti” (942 e 415 milioni) e le “azioni ed altre partecipazioni” (149 e 103 milioni).

2.4. Formazione e gestione dei residui

Si è accennato alla ulteriore discesa dei residui passivi (da 93.149 a 74.029 milioni), in gran parte relativi alle spese finali. L'andamento dei residui di parte corrente (da 57.584 a 46.059 milioni) è analogo a quello in conto capitale (da 35.380 a 27.289 milioni).

I residui di nuova formazione mantengono la loro prevalente incidenza (da 49.865 a 41.479 milioni), per la maggior parte attinenti alla parte corrente (da 31.796 a 28.029 milioni). Quelli di vecchia formazione (da 43.099 a 31.868 milioni) si contraggono nella parte corrente (da 25.788 a 18.029 milioni), così come nel conto capitale (da 17.311 a 13.839 milioni). I residui di stanziamento per operazioni finali segnano un decremento da 11.780 a 10.824 milioni), a causa soprattutto del conto capitale (da 9.851 a 8.552 milioni) in controtendenza rispetto alle spese correnti, che aumentano del 17,8 per cento.

Nel settore dei trasferimenti, i residui passano da 76.354 a 60.607 milioni, l'82,6 per cento dei residui finali. Prevalgono nel loro ambito i “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” (da 56.727 a 43.584 milioni), concentrati sui “trasferimenti alle Amministrazioni locali” (da 35.704 a 26.848 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente. Al loro interno, notevoli appaiono i “trasferimenti alle Regioni” (da 32.144 a 23.788 milioni), in gran parte correnti. Diminuisce ancora la consistenza dei residui afferenti a “Comuni e Province”, che nel 2004 superavano i 10 miliardi (da 2.015 a 1.469 milioni), come i residui per trasferimenti agli “organismi previdenziali” (da 18.736 a 15.536 milioni) e alle “Amministrazioni centrali” (da 2.286 a 1.200 milioni).

Anche i residui per “trasferimenti alle imprese” (6.327 milioni), per “trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali” (676 milioni), per “trasferimenti all'estero” (633 milioni) flettono, così come gli “altri trasferimenti in conto capitale” (da 10.585 a 9.388 milioni).

Un cenno particolare meritano i residui di stanziamento, la cui incidenza maggiore riguarda le spese per trasferimenti (da 9.224 a 7.854 milioni), quasi tutti ricompresi nell'aggregato “altri trasferimenti in conto capitale” (da 7.369 a 6.455 milioni) che contabilizza il fondo per le politiche di coesione (1.443 milioni).

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche

3.1. Quadro d'insieme

Il rendiconto 2012 conferma la concentrazione in poche missioni delle spese, già evidenziato negli anni precedenti: in termini di massa impegnabile per spese finali - al netto cioè del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 “Debito pubblico”, per 248 miliardi, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 394 miliardi, con un'incidenza del 69,5 per cento. (tavole 11, 12 e 13).

Trattasi delle missioni 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (20,6 per cento); 25 “Politiche previdenziali” (14,2 per cento); 34 “Debito pubblico”, limitatamente alla componente interessi, programma 1 (15,6 per cento); 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” (11,6 per cento); 22 “Istruzione scolastica” (7,4 per cento). Il peso di queste cinque missioni sulle spese finali appare, nel quinquennio di vigenza della nuova classificazione funzionale, ancor più elevato della punta del 69,2 per cento raggiunta nel 2008, passando al 67,7 per cento nel 2009, al 68,4 per cento nel 2010 e al 68,2 per cento nel 2011, per raggiungere l'indicato livello nel 2012.

Delle restanti spese finali, oltre due decimi riguardano altre 8 missioni: 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” (31 miliardi, 5,5 per cento); 4 “L'Italia in Europa e nel mondo” (27 miliardi, 4,7 per cento); 5 “Difesa e sicurezza del territorio” (22 miliardi, 3,9 per cento); 7 “Ordine pubblico e sicurezza” (12 miliardi, 2,1 per cento); 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale (11 miliardi, 1,9 per cento); 13 “Diritto alla mobilità”

(9 miliardi, 1,5 per cento); 23 “Istruzione universitaria” (8 miliardi, 1,4 per cento); 33 “Fondi da ripartire” (6 miliardi, 1,1 per cento).

Gli andamenti della gestione non presentano variazioni di rilievo, confermando, sia negli impegni sia nei pagamenti, l’elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni. Costantemente in ciascun anno del quinquennio, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente significativi, per talune di esse, come, ad esempio, nel 2012, le missioni 10 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, con soli 207 milioni di massa impegnabile; 31 “Turismo”, con 25 milioni; 12 “Regolazione dei mercati”, con 67 milioni.

Alla luce delle disposizioni della riforma contabile, che, confermando la nuova classificazione funzionale, definisce le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, appare urgente, ad avviso della Corte, una razionale revisione delle attuali missioni, oltre che per evidenti motivi di significatività, anche per un necessario riequilibrio dimensionale connesso con una migliore definizione degli aggregati, tenendo ovviamente conto di valutazioni di altra natura, quali quelle attinenti alla struttura organizzativa che gestisce la spesa o alla rilevanza delle finalità perseguite.

3.2. *Le politiche pubbliche nel 2012*

Nell’ambito delle missioni, la legge di riforma contabile individua i programmi come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi operativi.

Un sintetico quadro delle missioni, aggregate in ragione della loro attinenza alle specifiche politiche pubbliche nelle quali si manifesta l’intervento dello Stato, può essere opportunamente utilizzato per approfondire le principali finalità perseguite. Si possono in tal modo individuare cinque grandi filoni dell’intervento pubblico:

- le *politiche economico-finanziarie*, che comprendono, oltre ai fondi da ripartire, i servizi del debito pubblico e le politiche di bilancio;
- le *politiche istituzionali*, riguardanti le funzioni fondamentali dello Stato, l’Amministrazione e la rappresentanza generale, le erogazioni alle autonomie territoriali e i servizi generali relativi sia ai dicasteri, come l’attività di diretta collaborazione all’opera del Ministro, sia a tutte le Amministrazioni pubbliche, come l’erogazione di servizi nell’area degli acquisti (*e-procurement*);
- le *politiche per lo sviluppo e l’innovazione*, come gli interventi in campo economico, la ricerca e il riequilibrio territoriale;
- le *politiche sociali*, dalla previdenza e assistenza all’istruzione, alla salvaguardia della salute;
- le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale*, nelle quali sono inseriti gli interventi per la tutela dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile.

In questa sede si prescinde da ogni valutazione sull’adeguatezza della classificazione funzionale adottata, oggetto di analisi da parte della Corte dei conti fin dalla sua introduzione, nel capitolo sull’ordinamento contabile della relazione annuale. Va ribadito, tuttavia, che tali approfondimenti conservano la loro validità, con riferimento, soprattutto, all’esigenza di pervenire sia ad una più appropriata allocazione nelle missioni di pertinenza degli oneri attualmente inseriti nelle missioni 32 “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche” e 33 “Fondi da ripartire”, sia

ad una migliore specificazione degli ambiti di talune missioni, che presentano margini di sovrapponibilità e, quindi, di incertezza allocativa.

Con riferimento alla massa impegnabile complessiva, il rendiconto espone una netta prevalenza degli oneri per le politiche economico-finanziarie, la cui incidenza sul totale raggiunge il 50,1 per cento della spesa (46,2 per cento nel 2011). Seguono, a distanza, le politiche istituzionali (24,3 per cento, 26,6 nell'anno precedente) e sociali (20,8 per cento, 21,8 nel 2011), mentre le altre due aggregazioni pesano in misura limitata: le politiche per lo sviluppo e l'innovazione (2,7 per cento) e quelle per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale (2,1 per cento). (Tavole 14, 15 e 16).

Ove si tenga conto delle sole spese finali, al netto del rimborso di prestiti, la situazione cambia notevolmente: il peso maggiore viene acquisito dalle politiche istituzionali (34,9 per cento; 36,2 nel 2011) e sociali (29,9 per cento; 29,6 nel 2011); le politiche economico-finanziarie (28,2 per cento; 27 nel 2011) si collocano subito dopo, distanziando gli altri due raggruppamenti (sviluppo e innovazione 3,9 per cento; infrastrutture, territorio e patrimonio culturale 3 per cento). Su tali risultanze si riflette, ovviamente, la componente di interessi sul debito pubblico, pari a oltre 88 miliardi, più della metà delle spese per politiche economico-finanziarie. (Tavole 17, 18 e 19).

Sempre con riferimento alle sole spese finali, le *politiche istituzionali*, articolate in dieci missioni, presentano, anzitutto, la missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, con 117 miliardi di massa impegnabile, pari al 59,6 per cento del totale, con un elevato livello di impegni definiti (98,9 per cento).

Seguono la missione 4 “L'Italia in Europa e nel mondo”, con 26,8 miliardi di massa impegnabile, definita al 92,8 per cento; la missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, con una dotazione di 22,2 miliardi, quasi totalmente impegnati; la 7 “Ordine pubblico e sicurezza”, con 11,6 miliardi; la 6 “Giustizia”, con 8,1 miliardi; la 8 “Soccorso civile”, con 4,9 miliardi.

Le altre quattro missioni comprese nelle politiche istituzionali (1 “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri”; 32 “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”; 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”; 2 “Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”) coprono il 36,9 per cento del totale, con la dotazione di 72,9 miliardi.

Nell'ambito delle *politiche sociali*, cui attengono sette missioni, emergono la 25 “Politiche previdenziali”, con 80,6 miliardi di massa impegnabile, pari al 47,5 per cento del totale; le due missioni relative all'istruzione pubblica, la 22 “Istruzione scolastica” (42,2 miliardi, 24,9 per cento) e la 23 “Istruzione universitaria” (8,1 miliardi, il 4,8 per cento); la 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (31 miliardi, il 18,3 per cento); la 26 “Politiche per il lavoro” (6 miliardi, il 3,6 per cento). Ampiamente sottodimensionata, quindi scarsamente significativa, risulta la missione 20 “Tutela della salute” (solo 1 miliardo), in quanto il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria è allocato diversamente, nelle politiche istituzionali (missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”). L'ultima missione, 30 “Giovani e sport”, espone una dotazione di soli 630 milioni.

Passando alle *politiche economico-finanziarie*, tra le tre missioni che la compongono risalta la 34 “Debito pubblico”, limitatamente al programma 1 relativo agli interessi, con una massa impegnabile di 88 miliardi, il 55,1 per cento delle spese finali (53,4 per cento nel 2011). L'intera missione copre da sola il 41,2 per cento delle spese complessive (34,5 per cento nel 2011), comprendendo anche il rimborso di prestiti (248

miliardi). La preponderanza e l'inevitabilità delle spese per il rimborso del debito ha indotto la Corte a proporre l'esclusione dall'aggregazione funzionale, limitando quest'ultima alle sole spese finali di bilancio, in coerenza, tra l'altro, con la classificazione economica.

Le altre due missioni riguardano la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", con 65,5 miliardi (63,6 nel 2011) e la 33 "Fondi da ripartire", con 6,2 miliardi (5,6 nel 2010). La prima comprende anche le regolazioni contabili e i rimborsi d'imposte, per importi rilevanti; la seconda continua ad evidenziare impegni e pagamenti in sede consuntiva, mentre dovrebbe esclusivamente riguardare oneri da attribuire, nel corso della gestione, ad altre missioni.

Le *politiche per lo sviluppo e l'innovazione* si riferiscono a nove missioni, con prevalenza della 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (10,5 miliardi, il 47,2 per cento), della 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (5,2 miliardi, il 23,6 per cento) e della 17 "Ricerca e innovazione" (3,8 miliardi, il 17,2 per cento). Tra le altre, qualche rilevanza dimensionale mostrano la missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" (1,1 miliardi) e la missione 15 "Comunicazioni" (1 miliardo). Emerge l'esigenza di approfondire la possibilità d'inserimento delle residue 4 missioni in altri aggregati, considerate le loro ridotte entità.

Le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* si articolano in cinque missioni, di cui le più rilevanti risultano la 13 "Diritto alla mobilità", con 8,6 miliardi (51,3 per cento) e la 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", con 5,2 miliardi (30,8 per cento). Seguono la 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" (1,6 miliardi), la 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (0,8 miliardi) e la 19 "Casa e assetto urbanistico" (0,5 miliardi),

3.3. La gestione delle politiche pubbliche nel quinquennio 2008-2012

L'esame di taluni indicatori finanziari elaborati sulla spesa finale può dare indicazioni sull'evoluzione della gestione nel quinquennio 2008-2012, di vigenza della classificazione funzionale introdotta a legislazione invariata e poi recepita dalla riforma contabile.

La gestione di competenza mostra un progressivo miglioramento dell'indice di utilizzo della massa impegnabile, (di seguito espresso in percentuale) fornito dal rapporto tra impegni totali e disponibilità: l'indice passa dal 92,8 del 2008 al 93,9 del 2012, con un incremento concentrato nell'ultimo triennio. L'apporto più incisivo a tale *performance* è recato dalle politiche sociali (98,8 nel 2012) e istituzionali (97,6); le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale si mantengono al di sopra della media (95,7 nel 2012); le politiche economico-finanziarie mostrano indici al di sotto, passando da un valore nel 2008 di 87,9 all'88,2 del 2012; infine, le politiche per lo sviluppo e l'innovazione espongono valori di gran lunga inferiori (63,7), in progresso sull'anno iniziale e sul 2011, ma in declino rispetto al biennio 2009-2010.

Andamenti divergenti dai precedenti espone, invece, la gestione di cassa, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile teorica che passa dall'81,6 del 2008 all'81,8 del 2012, in lieve crescita che si accentua nelle autorizzazioni di cassa (dal 91,1 del 2008 al 92,1 del 2012). Le politiche aventi maggiore capacità di erogazione risultano le "economico-finanziarie" e le "sociali", mentre quelle istituzionali si mantengono vicine alla media. Notevolmente al di sotto appaiono gli interventi per lo sviluppo e

l'innovazione e, soprattutto, quelli per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, in gran parte afferenti al conto capitale.

Quanto alla gestione dei residui, premesso che a fine 2012 si mantengono a un livello più basso (73 miliardi) rispetto agli 89,3 del 2008, va rilevato che nel quinquennio il rapporto tra residui finali e iniziali passa dall'1,2 del 2008 al -14,1 del 2012, mentre la velocità di smaltimento si affievolisce (dal 50,2 al 39,8 per cento).

Nell'ambito delle politiche sociali, sono gli interventi per i giovani, per l'istruzione scolastica per i diritti sociali e famiglia che mostrano un più elevato utilizzo della massa impegnabile, mentre le altre missioni si mantengono sostanzialmente nella media. Sotto il profilo della cassa, invece, nel quinquennio sono costantemente più utilizzate le autorizzazioni concernenti gli interventi per l'istruzione scolastica, i diritti sociali e i giovani e sport, mentre le politiche previdenziali espongono un sensibile affievolimento nell'ultimo anno. Ampiamente sotto la media risultano gli interventi per il lavoro e la tutela della salute. La gestione dei residui, rivela velocità di smaltimento largamente inferiori alla media per i "diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

Le politiche istituzionali concentrano le migliori *performances* della gestione di competenza negli organi costituzionali, nella difesa, nel soccorso civile e nelle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, in un panorama generale soddisfacentemente attestato intorno all'elevata media in ciascun anno del quinquennio. L'evoluzione della gestione di cassa si manifesta sostanzialmente analoga, con qualche difficoltà nei servizi istituzionali. Nella gestione dei residui, una velocità di smaltimento sensibilmente inferiore mostra la missione "Servizi istituzionali e generali delle pubbliche Amministrazioni".

Nell'ambito delle politiche infrastrutturali, la gestione di competenza privilegia la missione "Infrastrutture pubbliche e logistica", la gestione di cassa la "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", mentre le altre finalità evidenziano una certa variabilità; nei residui, l'indice di smaltimento mostra sensibili difficoltà in tutte le missioni, in particolare nella missione "Casa e assetto urbanistico".

Tra le politiche economico-finanziarie, a parte i fondi da ripartire, che dovrebbero dar luogo soltanto a ripartizioni su altre missioni nel corso della gestione, il debito pubblico, per la parte relativa al programma 1 "interessi", evidenzia il miglior risultato di competenza come per la cassa. Il debito pubblico continua a manifestare un anomalo livello di economie, oltre 40 miliardi nel 2012, (16,5 nel 2011 +147,7 per cento), in gran parte nel rimborso di prestiti (34 miliardi; 11 nel 2011). Anche il livello della economie del programma 1 è in aumento (6,6 miliardi nel 2012; 5,4 nel 2011).

La gestione di competenza delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, a parte la scarsa significatività dimensionale di turismo ed energia, indica i migliori risultati nelle comunicazioni e nella regolazione dei mercati; tutte le altre missioni rimangono comunque sopra la media. Nella gestione di cassa, buoni risultati mostrano l'energia e diversificazione delle fonti energetiche e il turismo, mentre la velocità di smaltimento dei residui presenta ampie variazioni, con un indice di smaltimento altissimo per il "Turismo": 91,6 per cento.

3.4. L'andamento delle politiche pubbliche nel quinquennio 2008-2012

Sempre con riferimento alle spese finali, sembra opportuno esaminare brevemente l'evoluzione quantitativa delle politiche pubbliche e delle relative missioni nel quinquennio 2008-2012, sulla base del loro peso percentuale.

Una prima notazione riguarda l'incremento delle politiche sociali, che passano, nella gestione di competenza, per gli impegni totali, dal 28,4 al 31,5 per cento, con una progressione costante (tavola 21); la gestione di cassa mostra un andamento analogo (dal 28,6 al 31,6 per cento), mentre i residui finali si accrescono notevolmente (dal 14,7 al 25,5 per cento). Prevalgono, nel loro ambito, gli andamenti delle dotazioni per le politiche previdenziali (dal 12,7 al 14,9 per cento per la competenza; dal 12,6 al 14,7 per la cassa) e per i diritti sociali (dal 4,4 al 5,9 per cento, competenza e cassa), mentre la seconda componente, l'istruzione scolastica, flette (dall'8,9 all'7,9 per cento per la cassa e per la competenza dall'8,7 al 7,8), (tavola 22).

Le politiche economico-finanziarie diminuiscono, nella competenza, il loro peso relativo dal 27,2 al 26,5 per cento; analoga risulta la flessione nella gestione di cassa (dal 27,3 al 26,7 per cento), mentre i residui mostrano un deciso decremento (dal 12,3 al 5,9 per cento). L'evoluzione va riferita soprattutto alla componente interessi sul debito pubblico, la cui incidenza aumenta sia in termini di impegni totali (dal 15 al 15,3 per cento) che di pagamenti (dal 15,2 al 15,5 per cento), nonché, per i residui, alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio, con incidenza più che dimezzata (dal 7,3 al 3,1 per cento).

Ben oltre un terzo della spesa finale attiene alle politiche istituzionali, la cui incidenza, nella competenza, mostra prima un calo considerevole, poi una ripresa, nel quadriennio 2008-2011, (38,1 nel 2008, 36 nel 2009, 36,7 nel 2010, 37,4 nel 2011) per poi decrescere nel 2012 (36,2 per cento), con andamenti analoghi nella gestione di cassa (dal 38 al 35,8). Si incrementano notevolmente i residui finali (dal 34,7 al 40,2 per cento), soprattutto per l'apporto delle "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali".

Sostanzialmente costante si manifesta il peso delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, con impegni intorno al 2,7 per cento, tranne la punta del 2010 (3,4 per cento); la gestione di cassa mostra qualche progresso (dal 2,6 al 2,8 per cento), mentre i residui finali flettono notevolmente (dal 18,9 al 14,5 per cento). Le componenti più rilevanti, le missioni "Competitività e sviluppo delle imprese" e "Sviluppo e riequilibrio territoriale", spiegano in gran parte tali andamenti.

Le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, infine, manifestano un andamento flettente negli impegni (dal 3,8 al 3 per cento) e nei residui finali (dal 19,3 al 14,9 per cento) e sostanzialmente costante nei pagamenti, intorno al 3,1 per cento. Anche in tal caso, alla componente principale, "Diritto alla mobilità", va in prevalenza attribuito l'andamento osservato.