

3. Gestione della spesa.

3.1 La spesa statale nel periodo 1992-2001.

Il risanamento dei conti pubblici è stato avviato, come è noto, a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 1993.

Per una migliore valutazione delle tendenze dei diversi comparti di spesa e del loro effettivo grado di controllabilità, si ritiene di assumere come anno base il 1992.

Allo scopo sono state elaborate le tavole 3.1 e 3.1 E in cui viene riassunta, in lire e in euro, l'evoluzione dei principali aggregati di spesa nel periodo 1992-2001.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nelle precedenti relazioni e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi dal 1993 al 2001 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento, mentre il rendiconto dell'anno base non include poste di tale natura.

E' da aggiungere che il 2000 ha segnato una forte discontinuità legata alla nuova impostazione del bilancio dello Stato secondo lo schema di classificazione stabilito dal Sec 95.

Ciò ha comportato una redistribuzione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

Ne risulta ampliata l'area delle spese correnti ora gravate dai contributi in conto interessi e dalla quota per interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti, con onere a totale carico dello Stato, nonché quella del rimborso delle passività finanziarie in cui – oltre alle somme destinate al fondo ammortamento dei titoli di Stato – figurano le quote di ammortamento dei mutui stessi. Si è ridotto, per contro, il comparto del conto capitale.

Pur in presenza di tali mutamenti si è ritenuto di non procedere ad operazioni di riclassificazione della spesa dei precedenti esercizi – resa, fra l'altro, ardua per la presenza di numerosi capitoli ad oggetto promiscuo – assumendo nella costruzione della serie storica le risultanze ufficiali dei consuntivi del periodo 1992-2001.

Dimensioni e composizione del bilancio dello Stato – al di là delle differenziate dinamiche gestionali dei diversi settori – si sono modificate anche per effetto di significativi interventi di riforma in cruciali aree di spesa, che hanno portato a nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza scende, in rapporto al PIL dal 41,8 al 32,3 %, mentre di oltre nove punti e mezzo risulta inferiore l'incidenza dei rispettivi pagamenti (dal 40,5 al 30,9%).

S'interrompe, peraltro, la linea discendente nel confronto con gli esiti del 2000, che esponevano un livello di impegni e pagamenti inferiore rispettivamente di mezzo punto e di un punto.

Si ferma la discesa della spesa per interessi, la cui incidenza sul PIL (6,4%) è comunque diminuita di cinque punti negli ultimi otto anni, concorrendo in misura decisiva al ridimensionamento della spesa corrente (nove punti sull'anno base), che si è giovata anche dello spostamento degli oneri di alcuni settori al di fuori del bilancio dello Stato.

Resta ancora di oltre mezzo punto al di sotto del livello del 1992 la spesa in conto capitale (4,1% in rapporto al PIL).

3.2 La struttura del bilancio.

Si è avviato in sede parlamentare, su impulso del Governo, un processo di revisione della normativa contabile, che investe anche l'attuale struttura del bilancio in vista di un miglioramento della trasparenza e della leggibilità dei dati.

Spingono in tale direzione, da un lato, le profonde modifiche del titolo V della Costituzione e, dall'altro, i vincoli di carattere europeo. Sembra così privilegiarsi l'aspetto conoscitivo del bilancio, slegandolo apparentemente dai profili gestionali, che ne rappresentano gli indispensabili materiali informativi.

Del resto una sostanziale modifica della struttura del bilancio è stata introdotta con la legge n. 94/97 che ha immesso nel sistema contabile il bilancio politico, oggetto dell'approvazione parlamentare, ha previsto elementi di elasticità nella gestione dei fondi assegnati con le unità previsionali di base, ha ridefinito la classificazione economica e funzionale per consentire un migliore raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Il modello delineato dalla legge n. 94/97 è stato finora attuato in maniera insoddisfacente con una pressoché meccanica riaggregazione dei preesistenti capitoli nelle unità previsionali di base.

Non c'è dubbio, infatti, che i progressi compiuti sul versante della struttura del bilancio e della connessa valorizzazione della funzione deliberativa del Parlamento sono stati nettamente inferiori alle attese. Nei fatti le unità previsionali di base (così come vengono costruite) non forniscono un valore aggiunto a livello conoscitivo né riescono ad incidere sull'operatività dell'Amministrazione statale.

E' anche vero che, in materia di trasparenza dei conti, la riforma del 1997 recava significative innovazioni, a partire dal raccordo bilancio-tesoreria, finora rimaste sulla carta. Senza adeguate misure di accompagnamento (tra cui una completa rivisitazione delle norme di

contabilità e l'adozione di coerenti schemi organizzativi ed operativi) lo stesso ipotizzato passaggio ad un bilancio di tipo economico potrebbe essere di per sé non risolutivo. L'esigenza maggiore resta quella di un ulteriore e significativo intervento sulla classificazione del bilancio "politico", sottoposto all'approvazione del Parlamento, per recuperarne anche le funzioni di guida dell'attività gestionale.

3.3 Il problema delle regolazioni debitorie.

Le partite regolatorie si stanno progressivamente trasformando in una componente di spesa quasi strutturale. Il fenomeno è alimentato da una pluralità di cause e di strumenti: legge finanziaria (fondo globale); specifiche norme di legge; effetti della disciplina sulla cancellazione dei residui passivi; tendenziale ridimensionamento del ruolo della tesoreria. La crescente emersione di tali partite – in parte legata proprio alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria, con conseguenti effetti distorsivi sulla reale rappresentatività dei precedenti conti annuali – pur orientata a condivisibili ragioni di trasparenza, finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto delle risultanze dei diversi esercizi finanziari.

D'altra parte in tale contesto è necessario tener fermo il principio di simmetria delle regolazioni fra previsioni e consuntivo, non sempre puntualmente rispettato.

La questione delle regolazioni contabili assume uno specifico rilievo sia per le dimensioni quantitative che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno e può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare ed incidere sulla stessa congruità degli strumenti di copertura.

Ciò è evidente dall'esame dei diversi documenti sottoposti all'esame del Parlamento: previsioni e consuntivi sono infatti rappresentati secondo definizioni al lordo o al netto delle regolazioni e di altre partite, ora includendo ora escludendo alcune voci, senza alcuna esplicitazione dei criteri di scelta.

Ne viene così complicata l'analisi del rendiconto generale, nel quale continua a non essere data adeguata visibilità al fenomeno.

Favorirebbe comunque la trasparenza dei conti un compiuto censimento delle partite debitorie in sospeso, accompagnato con una illustrazione delle cause della loro formazione, che mal si concilia con i principi di veridicità e di annualità del bilancio.

Ciò anche allo scopo di predisporre un piano di smaltimento degli oneri pregressi, da imputare a specifici capitoli di bilancio.

3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

L'esito gestionale del 2001 risente della dinamica previsionale che ha interessato – seppure con un trend calante rispetto ai due esercizi precedenti – i diversi aggregati di bilancio.

Sulla competenza il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali sfiora i 31.000 mld in termini di spesa finale e i 42.000 mld rispetto alla spesa complessiva, gravata di maggiori oneri (11.000 mld) per il rimborso delle passività finanziarie.

La variazione più ampia riguarda la spesa corrente (+18.000 mld), sostenuta soprattutto da trasferimenti e poste correttive (+20.000 mld), e, in misura inferiore, anche dalle categorie “consumi intermedi” (+5.730 mld), “interessi passivi e redditi da capitale” (+4.886 mld) e “redditi da lavoro dipendente” (+2.960 mld).

Una oscillazione di circa 13.000 mld espongono le dotazioni di conto capitale, spinte dal complesso dei trasferimenti (più di 9.500 mld).

La restante parte dell'incremento previsionale riguarda le “acquisizioni di attività finanziarie” (+1.939 mld) e gli “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (+1.596 mld).

Dimensioni superiori, come di consueto, presenta lo sviluppo delle autorizzazioni di cassa (circa 53.000 mld per la spesa finale, oltre 74.000 mld per la spesa complessiva, di cui 21.000 mld relativi al rimborso delle passività finanziarie), cosicché la forbice tra previsioni definitive di cassa e quelle di competenza passa da 19.000 a 42.000 mld sulla spesa finale.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato dalla parte corrente (oltre 34.000 mld) in buona misura riferita a trasferimenti e poste correttive.

Crescono anche le previsioni per “interessi passivi e redditi da capitale” (+9.150 mld); “consumi intermedi” (+7.465 mld) e “redditi da lavoro dipendente” (+5.220 mld).

D'altra parte il conto capitale registra una dinamica previsionale di poco inferiore a 19.000 mld.

Più del 70% di tale incremento si riferisce alle diverse componenti dei trasferimenti, mentre s'accrescono anche “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (+3.351 mld) e “acquisizioni di attività finanziarie” (+1.967 mld).

L'alimentazione delle dotazioni di cassa si è giovata anche nel 2001 dell'apposito fondo di riserva, che costituisce una delle innovazioni introdotte dalla legge n. 94/97. La consistenza del fondo è quasi triplicata in pochi anni (passando da 8.022 mld del 1997 a 22.867 mld nel 2001)²¹ Si registra, peraltro, una ulteriore caduta dell'indice di utilizzazione (72,6%), cosicché

²¹ Non ha avuto alcuno sviluppo in termini previsionali nel 2001 il Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, che non era stato dotato di risorse in sede di bilancio di previsione. Nel 2000 il fondo stesso provvisto di 355 mld è stato sostanzialmente sterilizzato in corso di esercizio.

solo 1.464 mld dei 7.687 mld aggiunti con variazioni di bilancio sono stati affettivamente movimentati.

Ciò depone, a posteriori, per una integrazione non necessaria della cassa rispetto alle effettive esigenze funzionali.

I prelevamenti dal fondo in esame sono ammontati a 16.464 mld.

Nella tavola 3.2 viene fornito il quadro di utilizzazione del fondo per Ministeri e categorie.

Circa i due terzi del fondo di riserva sono serviti ad integrare gli stanziamenti per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale). La restante parte è stata assorbita, in prevalenza, per implementare le autorizzazioni per “investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni”, “consumi intermedi” e “redditi da lavoro dipendente”.

L’80% delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero del tesoro ed è legato, in gran parte, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

3.5 Sintesi della gestione²².

3.5.1 Anche nel 2001 i dati di consuntivo includono regolazioni contabili e debitorie, nonché poste legate a particolari procedure di contabilizzazione, con cui sono contestualmente rappresentate partite di entrata e di spesa (rimborsi Iva, operazioni legate al Fondo ammortamento titoli di Stato). Si tratta di importi di grande consistenza, raggiungendo per la spesa complessiva²³ il valore di 91.149 mld per gli impegni e di 99.561 mld per i pagamenti (a fronte rispettivamente di 84.494 e di 80.727 mld del consuntivo 2000).

Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi viene effettuato con i dati della serie netta delle spese di bilancio.²⁴

Il dato di fondo è costituito dalla generalizzata espansione sia degli impegni sia dei pagamenti, compresa la spesa per interessi per la quale si interrompe il trend regressivo avviato nel 1997.

Crescono, in tale contesto, la spesa corrente (+5,3 e +6,2%), la spesa in conto capitale (+12,7 e +19,9%), la spesa finale (+6,2 e +7,5%) e, in termini assoluti, soprattutto, la spesa complessiva (+97.500 +105.000 mld), sospinta da 40.000 mld di oneri aggiuntivi per il rimborso delle passività finanziarie.

²² Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell’ordine impegni e pagamenti; le seconde indicano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

²³ Il valore di tali poste sulla spesa finale ammonta a 73.823 mld sulla competenza e a 82.129 mld sulla cassa

²⁴ Per completezza di informazione si è predisposta la tavola 3.3, in cui si prospettano i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie.

L'incremento della parte corrente è alimentato dagli oneri per interessi che, dopo quattro anni di consecutiva flessione, tornano a salire (+8.000 e +13.000 mld; +5,8 e +9,4%).

Anche per il combinato effetto di taluni rinnovi contrattuali e della ritardata contabilizzazione di una quota di spesa del 2000, s'incrementano di 12.620 e di 13.065 mld (compreso il versamento dell'Irap) gli oneri per i redditi da lavoro dipendente, nonostante lo spostamento della spesa per il personale delle Agenzie fiscali nella voce trasferimenti. La crescita delle spese di funzionamento viene frenata dalla flessione dei "consumi intermedi", oggetto delle misure di risparmio della legge finanziaria.

Oneri supplementari di 12.200 e 13.200 mld si distribuiscono fra l'area dei trasferimenti e le poste correttive e compensative, alimentate dal piano di smaltimento dei rimborsi dei crediti di imposta.

Lo sviluppo del conto capitale è parimenti trainato dall'area dei trasferimenti (+6.800 e +7.650 mld), ma anche le altre componenti di spesa mostrano andamenti espansivi.

Crescono, infatti, gli investimenti diretti (+1.100 e +1.700 mld) e ancor più gli oneri per acquisizioni di attività finanziarie (+1.600 e +2.500 mld).

3.5.2 La crescita dei pagamenti per operazioni finali di bilancio risulta (tavola 3.4) pari ad oltre 83.000 mld ed è dovuta per quasi il 72% agli esiti gestionali della parte corrente.

Ne deriva, fra l'altro, un incremento di circa quattro punti e mezzo (dal 90,3 al 94,7%) del livello di utilizzo delle autorizzazioni di cassa relative alla stessa spesa corrente. Ne beneficia anche la spesa finale che passa dall'88,7 al 92,4%.

In ripresa si mostra, d'altra parte, il coefficiente della spesa in conto capitale (da 75,3 a 77,1%), attestato comunque ben al di sotto del valore segnato nel 1999.

Recupera anche l'indice di smaltimento degli stanziamenti di competenza, tornato a superare, dopo quattro anni la quota dell'80%. Forte è la ripresa del valore del conto capitale (48,4%), precipitato a 35,7% nel precedente esercizio, mentre sale di sei punti l'indice di parte corrente.

Prosegue, invece, la discesa (dal 47,8 al 46,1%) del tasso di smaltimento dei residui inerenti alla spesa finale, che riflette il simultaneo calo dei valori della parte corrente (dal 61,5 al 59,7%) e del conto capitale (dal 32,8 al 31,9%).

Si eleva di quattro punti l'incidenza dei pagamenti sulla massa spendibile riferita alla spesa finale (dal 71,1 al 75,1%), al cui interno risale l'indice del conto capitale (dal 34,2 al 39,7%) e, in misura meno ampia, quello della parte corrente (dal 79,6 all'84,4%).

3.5.3 La forte espansione dei pagamenti riesce – anche per l'accresciuta consistenza della massa spendibile – solo a contenere l'ulteriore crescita dei residui passivi, che si avvicinano alla soglia dei 262.000 mld.

Quelli per operazioni finali di bilancio (254.113 mld) presentano (tavola 3.5) un incremento di circa 8.000 mld, alimentato in misura prevalente dalla gestione del conto capitale (+10.300 mld), mentre i resti di parte corrente (123.039 mld), in calo di 2.600 mld, diventano minoritari.

Circa l'89% del totale dei residui relativi alla spesa finale è rappresentato dai residui propri (225.652 mld), che per il loro maggiore grado di liquidabilità costituiscono potenzialmente un'insidia per la tenuta dei conti pubblici.

I residui di stanziamento, nonostante siano stati sottoposti per il quinto anno consecutivo a specifiche misure di riduzione, registrano un incremento di 750 mld.

La lievitazione dei residui passivi è favorita, peraltro, dalla formazione (tavola 3.6) di un volume di economie nettamente inferiore a quello del precedente esercizio e alla media dei precedenti quattro anni. D'altra parte, le economie sulla gestione dei residui presentano un valore (4.627 mld) di poco inferiore a quello del 2000.

3.6 *Analisi economica.*

3.6.1 Il comparto dei trasferimenti.

Le risultanze di consuntivo registrano, come dato significativo, l'ulteriore allargamento dell'area dei trasferimenti (+27.628 mld per gli impegni lordi; +42.593 mld per i pagamenti).

Su tale fenomeno incidono, da un lato, gli effetti della riclassificazione di talune importanti voci di spesa (come l'inserimento dell'aggregato in esame delle Agenzie fiscali) e, dall'altro, l'attuazione del federalismo amministrativo.

Nel 2001 il parziale avvio del federalismo fiscale – che a regime dovrebbe comportare il ridimensionamento del bilancio statale – non ha influito in misura determinante sul livello dei trasferimenti, essendosi sostanzialmente tradotto in una diversa composizione dei fondi assegnati alle Regioni da destinare alla spesa sanitaria. Come si è sottolineato nella precedente relazione, notevole è stato l'impatto della riclassificazione della spesa – sulla base dell'applicazione dei criteri del Sec 95 - sul comparto dei trasferimenti, oggetto di una estesa ristrutturazione delle sue componenti di parte corrente ed in conto capitale.

In tale ottica s'inquadra, fra le maggiori innovazioni, la istituzione del nuovo comparto delle Amministrazioni pubbliche, in cui figurano i flussi destinati alle Amministrazioni centrali

(compresi quelli per gli organi costituzionali e per il funzionamento della Presidenza del Consiglio), alle Amministrazioni locali (che includono, fra l'altro, le somme destinate a regioni, comuni e province) e agli enti di previdenza.

L'evoluzione dei pagamenti nell'area dei trasferimenti s'incrocia con la gestione di tesoreria ed il livello delle erogazioni è di fatto legato alle giacenze sui conti intestati ai singoli enti.

I trasferimenti complessivi (tavola 3.7) raggiungono il cospicuo ammontare di 387.681 mld sulla competenza e di 377.006 mld sulla cassa.

Non si sposta sostanzialmente la loro incidenza (46,3 e 45,7%) sulla spesa finale, parimenti espansiva nel 2001. In crescita risulta, infine, la quota dei trasferimenti sul PIL (dal 16 al 16,5 per gli impegni; dal 14,8 al 16% per i pagamenti).

3.6.1.1 L'aggregato di maggiori dimensioni è costituito dai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", che espone anche un forte incremento degli oneri rispetto all'anno precedente (da 302.892 a 330.980 mld e da 282.690 a 330.596 mld). Esso ricomprende, fra l'altro, i trasferimenti alle Amministrazioni centrali (compresi gli organi costituzionali), alle regioni, ai comuni e alle province, alle Università e ad altri enti locali, agli enti di previdenza.

I trasferimenti alle Amministrazioni locali (175.341 e 179.637 mld) rappresentano la voce prevalente, assorbendo oltre la metà del totale. Al loro interno risulta maggioritaria la spesa per le Regioni (125.108 e 126.334 mld) che presenta un accelerato sviluppo soprattutto in termini di cassa, esponendo pagamenti aggiuntivi per circa 15.500 mld.

La spesa sanitaria di parte corrente composta dal fondo sanitario nazionale (ridotto in corso di esercizio), dalle risorse legate ad una prima attuazione del federalismo fiscale (ritagliate dallo stesso fondo) e dalla quota integrativa di finanziamento legata alle minori entrate IRAP ammonta a 58.658 e 60.772 mld, alimentando in buona misura i trasferimenti correnti alle regioni (112.805 e 115.318 mld).

Crescono le risorse assegnate al Fondo attuazione ordinamento delle regioni a statuto speciale (18.732 e 19.611 mld), mentre risultano in flessione le assegnazioni al Fondo di compensazione interregionale in favore delle Regioni a statuto ordinario (232 e 2.133 mld). Un calo espone, d'altra parte, la contabilizzazione delle regolazioni con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 13.888 a 12.113 mld). Sempre nella parte corrente figurano assegnazioni ai Fondi relativi al federalismo amministrativo (3.341 e 3.698 mld) nonché il ripiano dei deficit della spesa sanitaria di esercizi pregressi (1.545 e 2.071 mld).

Registrano una accelerazione i flussi del conto capitale (da 9.439 a 12.303 mld e da 4.918 a 11.016 mld), anche grazie all'apporto del Fondo per il federalismo amministrativo (3.276 e 3.698 mld). Sono ricompresi nello stesso aggregato, fra l'altro, interventi per l'edilizia sanitaria (1.921 e 384 mld) e per la tutela del rischio idrogeologico (250 e 186 mld), nonché assegnazioni al Fondo per il sostegno alle locazioni (650 e 400 mld) e somme per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto (925 mld).

Lievitano i trasferimenti complessivi a comuni e province (34.345 e 37.707 mld) per la simultanea crescita della spesa corrente (da 19.012 a 25.493 e da 19.235 a 28.882 mld) e della spesa in conto capitale (da 7.158 a 8.852 e da 8.669 a 8.885 mld).

La parte corrente è alimentata, soprattutto, dalla dinamica del fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (da 12.189 a 17.807 e da 13.564 a 20.101 mld), mentre le minori erogazioni del fondo consolidato (-1.524 mld) sono in parte compensate dall'incremento del fondo perequativo (+850 mld). L'intenso incremento delle erogazioni agli enti locali sconta anche gli effetti della chiusura di anticipazioni concesse in anni precedenti dalla Banca d'Italia agli enti stessi. Figurano nell'aggregato anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (410 e 224 mld) e le assegnazioni al Fondo per il reddito minimo di inserimento (350 e 253 mld). La voce di spesa più importante del conto capitale è segnata dal Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni (4.479 e 5.311 mld).

Una notevole consistenza finanziaria (14.838 e 14.621 mld) registrano i trasferimenti agli "enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", spinti dal Fondo di finanziamento ordinario delle Università (11.983 e 11.866 mld) e dal Fondo per l'edilizia universitaria (692 mld).

Per oltre un terzo incidono sull'aggregato Amministrazioni pubbliche i trasferimenti agli enti previdenziali (120.331 e 118.415 mld). Crescono moderatamente gli oneri di parte corrente (115.869 e 113.801; +2,1 e +2,9%), che riguardano in buona parte i flussi destinati all'INPS per il sostegno delle gestioni previdenziali (in complesso 50.200 e 50.187 mld) e per il pagamento delle pensioni di invalidità (16.600 mld). Figurano nell'aggregato previdenziale anche il contributo (5.000 mld) per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato; il rimborso (770 mld) all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente delle Poste italiane; un apporto di 2.154 mld alla gestione separata dei trattamenti pensionistici istituita presso l'INPDAP; l'assegnazione di 3.102 mld agli enti previdenziali per gli arretrati sui trattamenti pensionistici derivanti dalle note sentenze della Corte Costituzionale. Sul versante del conto capitale (4.462 e 4.614 mld) la gran parte delle

risorse è assorbita dalle assegnazioni all'INPS per il fondo occupazione (2.977 e 3.728 mld) e per gli sgravi in forma capitaria per il Mezzogiorno (1.470 e 886 mld).

S'incrementano notevolmente i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (35.298 e 32.534 mld; +47,6 e +73,4%), trainati, soprattutto, dall'evoluzione della parte corrente (15.588 e 14.412 mld; +159,9 e +141,9%), che risente anche della inclusione delle Agenzie fiscali. I fondi trasferiti a queste ultime, agli organi costituzionali, alla Presidenza del Consiglio, alla Corte dei conti, al Consiglio di Stato e ai TAR assommano a 10.960 e a 10.214 mld. La parte residua è pressoché integralmente assorbita dagli "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (3.021 e 2.634 mld) nonché dagli "enti di ricerca" (1.169 e 1.139 mld).

La maggior parte della spesa resta, comunque, concentrata sul conto capitale (19.710 e 18.122 mld) ed è assegnata in larga misura agli "enti produttori di servizi e di regolazione dell'attività economica" (14.293 e 12.851 mld), con una quota maggioritaria assegnata all'ENAS (6.959 e 5.358 mld) e al Fondo per le politiche comunitarie (6.603 e 6.503 mld). Le residue risorse sono destinate prevalentemente agli enti di ricerca (4.202 e 4.180 mld).

3.6.1.2 I trasferimenti complessivi alle famiglie subiscono una ulteriore flessione (da 13.925 a 8.135 mld e da 14.131 a 8.045 mld). L'effetto regressivo è determinato dalla parte corrente che scende da 13.636 a 7.644 e da 13.775 a 7.634 mld. Ciò per la caduta (da 7.213 a 540 mld) delle regolazioni debitorie relative alle pensioni di invalidità.

Sostanzialmente invariata risulta la spesa per "pensioni di guerra ed altri assegni vitalizi" (2.069 mld).

Figurano, inoltre, nell'aggregato assegnazioni alla CEI per 1.477 mld, ai partiti politici per 165 mld e agli Istituti di patronato ed assistenza sociale per 478 e 321 mld.

Una forte accelerazione registrano gli oneri del conto capitale (+69,5 e +15,6%) che pure restano marginali in termini assoluti (491 e 411 mld). L'area di spesa più consistente è rappresentata da contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale (243 e 174 mld).

3.6.1.3 In calo, per effetto anche della fuoriuscita di alcune poste di spesa legate al federalismo amministrativo, risultano i trasferimenti complessivi alle imprese (29.724 e 24.957 mld). La riduzione riguarda in maniera generalizzata sia la parte corrente (11.453 e 10.783 mld; -24,1 e -31,1%) che il conto capitale (18.271 e 14.174 mld; -8,7 e -16%).

In quest'ultimo aggregato il taglio delle risorse interessa le imprese private (15.917 e 12.412 mld; -12,1 e -18,1%), finanziate in buona misura attraverso il "Fondo per gli investimenti agevolati alle imprese" (8.236 e 5.933 mld).

In crescita risultano, invece, i fondi destinati alle imprese pubbliche (2.354 e 1.762 mld; +23,6 e +2,2%), che restano comunque nettamente minoritari.

3.6.1.4 Moderatamente espansivi risultano i trasferimenti all'estero – fortemente incisi nel precedente esercizio dalla nuova classificazione della spesa con lo spostamento in una nuova distinta categoria delle assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa completamente basata sul prodotto nazionale lordo – che si assestano sull'importo di 3.288 e 2.859 mld.

La quota maggioritaria di spesa è costituita dalla parte corrente (2.777 e 2.397 mld; +2,3 e +1,5%), in cui sono allocate le risorse destinate agli organismi internazionali, agli aiuti ai paesi in via di sviluppo e agli accordi ACP.

Quasi si pareggia il livello degli impegni e dei pagamenti del conto capitale (511 e 462 mld; -1,8 e +6,3%), in cui figurano oneri per accordi internazionali nel campo della ricerca scientifica (217 mld) e per il trattato di pace (100 mld), nonché contributi all'EUMETSAT per 70 mld.

3.6.1.5 Si triplicano gli impegni e quasi si quintuplicano gli "altri trasferimenti in conto capitale" (15.555 e 10.549 mld), trainati dal ripiano dei debiti pregressi delle ASL (7.000 mld), impropriamente inserito nel titolo II della spesa.

Tale posta debitoria fa lievitare i flussi verso le Amministrazioni pubbliche (da 1.903 a 10.323 e da 1.708 a 9.839 mld).

La voce residuale registra impegni per 4.841 mld e pagamenti per 18 mld. Crescono del 43,7% i pagamenti in favore delle imprese (692 mld), cui fa riscontro un calo degli impegni (390 mld; -15,9%).

In tale categoria residuale figurano fra l'altro, spese riguardanti calamità naturali di varia natura (1.659 e 1.532 mld), contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (801 e 777 mld), nonché somme accantonate sul fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse (1.840 mld), sul fondo da ripartire per le intese istituzionali di programma (2.357 mld), sul fondo destinato alla ricerca scientifica, al finanziamento di progetti per lo sviluppo della società dell'informazione ecc. (177 mld), sul fondo da ripartire per lo sviluppo delle imprese italiane nel settore della navigazione satellitare ecc. (200 mld).

3.6.2 Interventi per le aree depresse.

La Corte ha provveduto anche per il 2001 ad operare una complessa ricostruzione dei flussi di bilancio relativi agli interventi per le aree depresse, nell'ambito della autonoma riclassificazione della spesa per funzioni obiettivo.

Ciò ha comportato l'individuazione dei pertinenti capitoli di spesa o quota percentuale degli stessi, grazie anche alla collaborazione offerta dalle Amministrazioni interessate. In tale contesto si è tenuto conto di tutte le spese destinate, direttamente o indirettamente, alle aree depresse.

Dalla analisi svolta emerge che nel 2001 l'intervento dello Stato per le aree depresse ammonta a 31.127 mld (+11,1%) in termini di impegni effettivi e a 24.833 mld (+4%) in termini di pagamenti totali, di cui 11.625 mld riferiti al conto dei residui.

E' da osservare che il 26,9% degli impegni (pari a 8.411 mld) è stato assunto a valere sui residui di stanziamento di precedenti esercizi. D'altra parte, il 2001 ha tramandato all'esercizio in corso 5.219 mld di nuovi residui di stanziamento e un totale di somme accantonate di 8.179 mld.

La particolarità dei meccanismi di spesa e il coinvolgimento di numerosi soggetti istituzionali portano a sistematici ritardi nell'avvio degli interventi. L'orizzonte annuale del bilancio finisce, pertanto, per risultare troppo stretto per la stessa mobilitazione iniziale dei fondi.

La spesa per le aree depresse, come risulta dalla tavola 3.8, è distribuita su quasi tutte le categorie.

Il 73,7% degli impegni e l'83,3% dei pagamenti è concentrato nell'area dei trasferimenti (23.032 mld di impegni e 20.688 mld di pagamenti). Largamente prevalenti risultano i trasferimenti in conto capitale (20.679 e 18.363 mld) ad amministrazioni pubbliche ed imprese; i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche si commisurano a 2.353 e 2.325 mld.

Fra le componenti minoritarie di spesa si evidenziano gli oneri per "rimborso di passività finanziarie" (1.378 e 1.333 mld), "interessi passivi e redditi da capitale" (709 e 825 mld), "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (788 e 1.173 mld) e "consumi intermedi" (434 e 427 mld).

L'84,7 e l'82,3% della spesa è assorbito da tre Ministeri: Tesoro, Industria e Lavoro; oneri meno consistenti si riferiscono ad altri nove stati di previsione. Nel consuntivo del Ministero del tesoro figurano, tra l'altro, assegnazioni al "Fondo di rotazione per le politiche comunitarie", interventi di programmazione negoziata, intese di programma e patti territoriali, spese per quota capitale ed interessi dei mutui a carico dello Stato.

Gran parte degli oneri del Ministero dell'industria è riconducibile ad interventi agevolati alle imprese, mentre incidono sui conti del Ministero del lavoro soprattutto la concessione di sgravi contributivi alle imprese e le somme dovute all'INPS per agevolazioni contributive ad imprese.

3.6.3 Altre spese correnti.

La nuova classificazione economica introdotta nel 2000 ha inciso, in particolare, sulla spesa per il personale ora ridenominata categoria 1 "redditi da lavoro dipendente". La struttura di tale aggregato riflette le diverse componenti del costo del lavoro, distinguendo tra retribuzioni lorde in denaro, retribuzioni in natura, contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro e contributi sociali figurativi.

L'adozione di tale criterio di classificazione dovrebbe consentire un migliore raccordo con l'analoga voce del conto economico di contabilità nazionale e una confrontabilità con le dinamiche del costo del lavoro nel settore privato. La nuova categoria comprende, oltre alle spese per il personale in servizio (al netto dell'imposta sulla produzione evidenziata nella categoria 3), anche le spese prima classificate "personale in quiescenza" e confluite pressoché interamente fra i contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro, le retribuzioni in natura (buoni pasto, mense, vestiario ecc.) già incluse nella categoria IV e i sussidi al personale prima ricompresi nella categoria V. Le spese per missioni sono state, invece, riallocate nella categoria 2 "consumi intermedi". Nella categoria 1 è stata inserita, inoltre, la contribuzione aggiuntiva (pari nel 2001 a 14.200 mld) prevista dalla riforma pensionistica del 1995.

I dati ufficiali della categoria 1 "redditi da lavoro dipendente", mostrano – dopo la più contenuta dinamica del precedente esercizio – una consistente evoluzione (136.998 e 139.067 mld; +8,5 e +7,4%), in parte frenata dall'istituzione delle Agenzie fiscali, che ha provocato una fuoriuscita dei relativi oneri di personale dalla categoria in esame.

La voce prevalente di spesa è costituita dalle "retribuzioni lorde in denaro" (94.443 e 95.552 mld) che espone oneri aggiuntivi per 8.662 e 6.247 mld. I contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro, compresa la contribuzione aggiuntiva, sono pari a 37.852 e 38.750 mld (rispettivamente +1.960 e +3.421 mld).

I contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro, pressoché coincidenti con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III della precedente classificazione, ammontano a 3.452 e 3.614 mld (-9,4 e -8,3%).

Le retribuzioni in natura, costituite da voci prima incluse nella categoria IV, mostrano una forte espansione (1.252 e 1.151 mld; +60,3 e +34,2%).

Vi sono inseriti, fra l'altro, gli oneri per mense (370 e 273 mld), vestiario (185 e 162 mld) e buoni pasto (153 e 139 mld). Nella voce residuale sono esposti oneri per 544 e 578 mld.

Per una effettiva rappresentazione degli oneri sostenuti per il personale, ai dati sopra esposti va sommata la spesa della categoria 3 "imposte pagate sulla produzione" (7.553 e 8.764 mld), che presenta rilevanti tassi accrescitivi (+33,2 e +64,4%). Gli oneri complessivi per il personale s'incrementano, pertanto, di circa 13.000 mld rispetto al precedente esercizio.

La spesa della categoria 2 "consumi intermedi" presenta una flessione in termini di impegni (da 28.246 a 27.112 mld) e di pagamenti (da 28.305 a 25.820 mld), dovuta in buona misura alla manovra restrittiva delle dotazioni in relazione ai risparmi attesi dalle specifiche misure adottate con la legge finanziaria. Il contenimento della spesa è collegato, soprattutto, alla voce "acquisto di beni" (8.159 e 7.892 mld; -10,4 e -20,5%). Al suo interno si flettono le due voci finanziariamente più significative: "beni di consumo" (4.609 e 4.407 mld; -12,3 -19%) e "armi e materiali per usi militari" (3.453 e 3.403 mld; -9 e -23,2%).

L'aggregato maggioritario "acquisto di servizi effettivi" risulta, infatti, meno inciso (18.655 e 17.742 mld; -1,6 e -3,5%).

L'"acquisto di servizi figurativi" – che costituisce una significativa innovazione recata dalla nuova classificazione – si identifica con i fitti figurativi. Per tale voce risultano contabilizzati 299 e 186 mld.

Dopo quattro anni di consecutiva flessione torna a salire la spesa della categoria 9 "interessi passivi e redditi da capitale", gravata dal 2000 della quota interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti (con onere a totale carico dello Stato), nonché della quota per le rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato.

Gli oneri per interessi si commisurano, infatti, a 151.484 e 152.025 mld, con un carico aggiuntivo di 8.359 mld di impegni e di 13.116 mld di pagamenti. Si tratta di un segnale preoccupante, anche se il livello del 2001 è comunque inferiore di 50.000 mld rispetto a quello segnato nel 1996.

Il 75,7% degli oneri della categoria è costituito dagli "interessi passivi su titoli a lunga" (114.613 e 115.035 mld). Gli "interessi passivi a breve" ammontano a 10.253 mld, mentre gli "interessi sui mutui" si ragguagliano a 9.679 e 9.943 mld.

Gli "altri interessi" sono pari a 16.940 e 16.793 mld. Il peso degli interessi sui titoli di Stato – evidenziato nella parte passiva del bilancio – è stato a partire dal 1986 attenuato dagli introiti derivanti dalla connessa ritenuta. La rilevante discesa dei tassi – insieme agli effetti di misure di ordine normativo che hanno ridisegnato i lineamenti dell'imposta sostitutiva e inciso

sulla redistribuzione del relativo gettito – ha finito per comprimere i proventi di tale imposta (178 mld).

La spesa viene poi parzialmente compensata dagli introiti per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché l'effettivo onere per interessi a carico del bilancio dello Stato si riduce di circa 5.500 mld rispetto ai dati ufficiali della categoria 9.

Nella tavola 3.9 viene indicato l'andamento della spesa netta per interessi nel periodo 1986-2001, che evidenzia una linea di flessione meno pronunciata rispetto ai dati lordi.

In crescita (+5%) risultano gli oneri (22.737 mld) per il finanziamento del bilancio UE (cat. 8). La componente maggiore di spesa riguarda la quota versata a titolo di risorse proprie basate sul prodotto nazionale lordo (10.138 mld). Ammontano rispettivamente a 9.604 e a 2.995 mld le risorse IVA e le risorse tradizionali.

Registra una forte lievitazione la categoria 10 "poste correttive e compensative (78.191 e 76.645 mld; +17,7 e +18%), in cui l'aggregato maggioritario "restituzioni e rimborsi di imposta" (56.354 e 56.195 mld; +22,2 e +23,7%) è alimentato, peraltro, da 16.776 e 22.786 mld di regolazioni debitorie. In leggera flessione risulta la spesa per vincite al lotto (9.000 mld; -1,1%).

Sostenuta da 1.491 e 833 mld di partite debitorie, cresce anche la voce "poste correttive e compensative" (12.713 e 11.325 mld; +14,5 e +9,6%).

Al suo interno figurano, fra l'altro, quote sui canoni di abbonamento spettanti alla Rai (2.653 e 2.692 mld), somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato per i crediti di imposta fruiti da una varietà di soggetti (per un importo complessivo di oltre 1.500 mld), la regolazione contabile dell'acconto corrisposto dai concessionari (6.000 mld).

Gli oneri della categoria 11 "ammortamenti" (1.479 e 1.179 mld) si riferiscono, come è noto, a mere scritturazioni contabili. Resta largamente prevalente la quota relativa ai beni mobili (1.179 mld di impegni e pagamenti), mentre per i beni immobili sono contabilizzati solo 300 mld di impegni.

Un andamento differenziato mostra la categoria 12 "altre uscite correnti" (1.387 e 955 mld; +19,4 e -6,8%). Al di là della spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori che interessa la gran parte degli stati di previsione, la quota prevalente degli oneri riguarda il finanziamento alle Regioni e alle province autonome per l'assegnazione di borse di studio (300 e 250 mld), il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (202 e 181 mld), il Fondo nazionale per le politiche migratorie (110 e 105 mld).

3.6.4 Altre spese in conto capitale.

Si espandono ulteriormente gli oneri della categoria 21 “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (11.207 e 9.840 mld; +11,7 e +25,2%), che sostanzialmente coincide con gli investimenti diretti dello Stato.

Nella categoria stessa sono stati unificati gli investimenti immobiliari e mobiliari prima distinti in due specifici aggregati del conto capitale. Sono confluiti, inoltre, nel nuovo raggruppamento, le spese (474 e 390 mld) per l’acquisto di mobili, macchinari ed attrezzature in precedenza inserite nella parte corrente. La quota di spesa maggioritaria è costituita dalla voce residuale “altri investimenti” (6.520 e 5.232 mld), seguita dalle opere pubbliche (2.131 e 1.830 mld).

Gli oneri per “software e hardware” ammontano a 820 e 1.112 mld. Per tale voce risulta, pertanto, una spesa complessiva pari a 1.863 e 2.018 mld.

In ripresa risultano gli oneri della categoria 31 “acquisizione di attività finanziarie” (11.347 e 11.130 mld; +22,9 e +28,7%), spinti dai maggiori apporti al capitale sociale dell’impresa Ferrovie dello Stato (da 6.150 a 7.200 e 7.000 mld), mentre per lo stesso titolo risultano invariate le assegnazioni alle Poste italiane s.p.a. (1.000 mld). Nella restante quota figurano, fra l’altro, oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (705 e 752 mld), versamenti al conto corrente infruttifero denominato “partecipazione italiana a banche, fondi ed organismi internazionali (713 mld), apporti al fondo a carattere rotativo istituito presso la Simest S.p.A. (150 mld), conferimenti al fondo di riserva e indennizzi istituito presso la Sace (100 mld), conferimenti al fondo di dotazione della Sace (200 mld), versamenti alla Sace in relazione agli impegni assicurativi assunti (219 e 199 mld), assegnazioni al Fondo di solidarietà nazionale (280 mld), contributi per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione del Poligrafico dello Stato (80 mld).

3.7 *Formazione e gestione dei residui.*

3.7.1 La situazione generale.

La gestione del 2001 lascia in eredità al nuovo esercizio una ulteriore, anche se limitata, crescita del volume complessivo dei residui passivi (da 256.485 a 261.738 mld).

L’andamento espansivo è esclusivamente riconducibile all’evoluzione dei primi due titoli della spesa (da 246.431 a 254.112 mld), mentre l’ammontare relativo al “rimborso delle passività finanziarie” scende da 9.753 a 7.625 mld.

Le vicende gestorie hanno determinato, all’interno della spesa finale, una ulteriore riduzione della quota dei residui provenienti dalla competenza: la loro incidenza è scesa dal 55,4